

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO BACHARELADO**

**DOUGLAS FARIAS DE MORAIS**

**UM OLHAR SOBRE AS ILPIs E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO IDOSO**

**SÃO CRISTÓVÃO- SE**

**2018**

**DOUGLAS FARIAS DE MORAIS**

**UM OLHAR SOBRE AS ILPI E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO IDOSO**

Trabalho monográfico apresentado ao Departamento de Direito como requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Direito da Universidade Federal de Sergipe.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Karyna Batista Sposato.

**SÃO CRISTÓVÃO- SE**

**2018**

**DOUGLAS FARIAS DE MORAIS**

**UM OLHAR SOBRE AS ILPIS E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO IDOSO**

Trabalho monográfico apresentado ao  
Departamento de Direito como requisito para a  
conclusão do curso de bacharelado em Direito  
da Universidade Federal de Sergipe.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Mestranda Renata

Universidade Federal de Sergipe

---

Dr. Andrea Depieri.

Universidade Federal de Sergipe

---

Dr.<sup>a</sup> Dra Karina Batista Sposato (Orientadora)

Universidade Federal de Sergipe

## RESUMO

O estudo aborda um panorama do direito brasileiro do idoso e sustenta a adoção da teoria dos direitos fundamentais como instrumento de promoção de garantias em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). Ao observar as limitações da legislação nacional que visando proteger, acabaram por limitar outros direitos que garantiriam a autonomia do idoso, destaca-se a condição de vulnerabilidade do indivíduo institucionalizado em meio a uma estrutura formal de proteção social que ainda não se tornou efetiva na grande maioria das ILPIs de Sergipe. O texto sustenta que as características sociais presentes nas ILPIs, as questões referentes à senescência e à senilidade do indivíduo, provocam um risco potencial de limitação do convívio do idoso em outros ambientes, e seriam capazes de acelerar a perda cognitiva, prejudicando sua autonomia. Por fim, registram-se as respostas dos gestores das ILPIs de Sergipe sobre as principais dificuldades para a promoção da garantia de direitos, em meio ao um cenário que denuncia baixo número de instituições criadas pelo poder público, transferindo-se a responsabilidades de cuidado às instituições filantrópicas e à família do idoso, posicionando-o em condição de extrema vulnerabilidade.

**Palavras-chave:** ILPI; asilos; direito do idoso; vulnerabilidade do idoso.

## ABSTRACT

The study approaches a panorama of the Brazilian law of the elderly and supports the adoption of the theory of fundamental rights as an instrument to promote guarantees in long term care institution (LTC-Institution). In observing the limitations of national legislation that aim to protect, they ended up limiting other rights that would guarantee the autonomy of the elderly, the vulnerability of the institutionalized individual stands out among a formal structure of social protection that has not yet become effective in the great majority of Sergipe LTC-Institution. The text maintains that the social characteristics present in the LTC-Institution, questions related to senescence and senility of the individual, cause a potential risk of limiting the elderly people's living in other environments, and would be able to accelerate cognitive loss, impairing their autonomy. Finally, the responses of the managers of the Sergipe LTC-Institution on the main difficulties for the promotion of the guarantee of rights are registered, in the middle of a scenario that denounces a small number of institutions created by the public power, transferring to care responsibilities to the philanthropic institutions and the family of the elderly, placing it in a condition of extreme vulnerability.

**Keywords:** long term care institution (LTC-Institution); nursing homes; elderly rights; elderly vulnerability.

.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01:Projeção de pessoas de 60 anos ou mais na população total- Mundo 1950/2100).....	44
Figura 02: ILPIs criadas antes e depois da criação da Política Nacional do Idoso ...	51
Figura 03: População Total de Sergipe 2.309.961 .....	53
Figura 04: Média percentual de idosos em SE: 12,15% .....	53
Figura 05: Estimativa da População idosa em Sergipe em 2018.....	54
Figura 06: Percentual de idosos em ILPIs em Sergipe .....	54

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CC - Código Civil Brasileiro

CF- Constituição da República Federativa do Brasil

CP- Código Penal Brasileiro

CPC - Código de Processo Civil

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILPI - Instituição de Longa Permanência para Idosos

ILPIs - Instituições de Longa Permanência para Idosos

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

N. Sra da Glória - Município de Nossa Senhora da Glória

SBGG - Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Direito Brasileiro do Idoso .....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Evolução do Direito Brasileiro do Idoso .....	12
2.1.2 Direitos Fundamentais e a ameaça ao Direito do idoso .....	20
<b>2.2 Envelhecimento, definição de ILPI e as Políticas Sociais de Proteção ao Idoso.....</b>	<b>26</b>
2.2.1 Envelhecimento e Definição de ILPI .....	26
2.2.2 As políticas Nacionais de Assistência ao Idoso .....	31
<b>2.3 Características sociais e a perda de autonomia em uma ILPI .....</b>	<b>35</b>
<b>2.4 As Instituições de Longa Permanência em Sergipe .....</b>	<b>422</b>
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>62</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>66</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia apresenta um olhar sobre as garantias dos direitos fundamentais em Instituições de longa Permanência para Idosos (ILPI) em Sergipe. A relevância do tema pode ser descrita sob vários aspectos, destacando-se aqui o aumento da população idosa no Brasil, com expectativa de ampliação do número de idosos nos próximos vinte anos, o que trará grandes desafios aos gestores públicos e privados, diante da necessidade de ampliar as ações de proteção ao idoso; seja aumentando o número de vagas em ILPIs, ou melhorando a qualidade dos serviços prestados aos idosos de maneira geral.

O Estatuto do idoso (Lei federal 10.741, de outubro de 2003), trilhando o mesmo caminho, estabeleceu em seu Art. 3º, Inciso V, o atendimento asilar como última alternativa de proteção: “V-Priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não apossuem ou careçam de manutenção da própria sobrevivência”.

O reconhecimento da própria legislação de que o atendimento em ILPI deve ser considerado como última alternativa de proteção ao direito do idoso amplia a relevância do tema, e indica a suspeita do legislador sobre as dificuldades de promover a proteção do direito dos idosos nestas Instituições. A primeira impressão é de que a institucionalização, sob o aspecto legal, fora indicada quando todas as alternativas de acolhimento ao idoso pela própria família fracassarem.

Outro aspecto relevante da pesquisa pode ser representado pela visão de Nilson Silva (2012), e refere-se à perda de autonomia dos idosos, seja pelo natural avanço da idade e das limitações próprias que caracterizam senescência, seja de outro lado pelas alterações patológicas que acometem um grande número de idosos e que tipificam a senilidade. Em análise específica da perda da capacidade funcional em idosos de ILPIs, Aline Huber Silva (2009) descreve os riscos potenciais de aceleração dessas incapacidades dentro das instituições.

De acordo com Silva (2012), o percentual de idosos acometidos pela senilidade contribui para uma generalização de um olhar de incapacidade sobre o idoso que poderia ter contribuído com uma produção legislativa, que tentando

promover proteção, teria infantilizado e retirado direitos, ferindo a autonomia e agredindo direitos fundamentais do idoso. Segundo o autor, a tutela constitucional teria o condão de afastar a aplicabilidade, ou mesmo de promover a revogação de institutos do código civil e do próprio estatuto, na medida em que eles estivessem ferindo direitos fundamentais. Nas ILPIs, essa perda de autonomia pode ser agravada pelas próprias características sociais e pelas naturais relações de poder que tendem a se desenvolver nestas instituições.

Na mesma linha, ao tratar do regime das incapacidades do idoso, Diniz (2011) estabelece críticas às decisões jurídicas que priorizam o cunho de preservação patrimonialista em detrimento da proteção da personalidade humana. Critica também institutos legislativos que ao tentar proteger, acabam por privar direitos fundamentais do idoso. Além disso, a autora sugere a metodologia de interpretação constitucional do direito do idoso como forma de superar as limitações legislativas que prejudiquem a preservação dessa autonomia. A preocupação em preservar a autonomia do indivíduo, é medida recorrente na doutrina do direito brasileiro do idoso, e ganha maior destaque quando o recorte do tema de pesquisa se refere ao pior contexto apontado pela legislação; o atendimento em instituições asilares.

A motivação e o interesse pela pesquisa ampliaram-se ao presenciar, na condição de Tenente Coronel e chefe do Departamento de Fiscalização e Vistorias do Corpo de Bombeiros Militar de Sergipe, as dificuldades dos gestores das ILPIs, e ter participado de uma série de reuniões com o Ministério Público Estadual, na tentativa de proporcionar condições mais seguras aos idosos. Sendo que o interesse inicial pelo tema surgiu ao cursar a disciplina direito do idoso, onde foram vivenciados os primeiros contatos com a discussão sobre os desafios a serem enfrentados, na luta pela garantia de direitos dos idosos.

Para descrever as características observadas nas ILPIs de Sergipe tornou-se necessário voltar o olhar ao Direito Brasileiro do Idoso, elegendo-se a teoria dos direitos fundamentais como base interpretativa da norma. Em um segundo momento, tratou-se das características do envelhecimento e da evolução das políticas públicas de proteção ao idoso, delimitando o contexto social, político e normativo que inseriram os cuidados dos idosos no Brasil. Para observar em que medida os direitos fundamentais previstos no estatuto do idoso (em especial os

ligados a saúde e assistência social) estariam sido contemplados nas ILPIs de Sergipe, tornou-se necessário estabelecer, em resumo, a estrutura das políticas sociais e de saúde do Brasil.

O terceiro capítulo apresenta estudos teóricos sobre as características sociais em instituições totais, de acordo com os estudos de Goffman (1992), traçando um paralelo com o conceitos de instrumentalidade do controle disciplinar e das relações de poder em uma instituição total descritas por Michel Foucault. Ao identificar a possibilidade de as ILPIs contribuírem tanto para a perda cognitiva do idoso como para a perda de autonomia no tocante à sua participação política, partiu-se para a descrição das ILPIs de Sergipe no capítulo seguinte.

O quarto capítulo foi produzido após o mapeando e levantamento das principais dificuldades dos gestores em garantir os direitos fundamentais do idoso. Foram visitados também o Ministério Público e o Conselho Estadual do Idoso, que colaboraram com o fornecimento de dados e informações sobre os trabalhos dos órgãos no acompanhamento do funcionamento das ILPIs em Sergipe.

Por fim, o trabalho apresenta as considerações finais sobre os desafios de promoção da proteção dos Direitos Fundamentais do idoso nas ILPIs de Sergipe em meio às dificuldades elencadas pelos gestores.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Direito Brasileiro do Idoso**

#### **2.1.1 Evolução do Direito Brasileiro do Idoso**

Um dos primeiros registros do direito asilar aos idosos no Brasil se remete ao Brasil colonial, com a criação da Casa dos Inválidos, no Rio de Janeiro, pelo Conde Resende (V vice Rei). A criação da Casa dos Inválidos, em 1794, foi relatada em um contexto em que a caridade cristã era o acesso para se obter assistência social pelos pobres, enfermos e idosos:

Contudo, a atenção à velhice como uma questão de direito já fora reconhecida no Brasil Colonial, quando o Conde Resende (V vice Rei) escreveu uma carta à Coroa de Portugal, defendendo a ideia de que os soldados velhos mereciam uma velhice digna e descansada (ALCÂNTARA, 2004, p.33).

Ainda no período colonial, a divisão da sociedade entre colonos e nativos permite apresentar um breve resumo do tratamento dado aos idosos. Os colonizadores mantinham os mesmos hábitos culturais dos portugueses, permanecendo a estrutura patriarcal, com destaque de respeito aos que possuíam patrimônio. Na estrutura indígena, os nativos guardavam lugar de destaque aos mais velhos, os caciques (líderes) e os pajés (curandeiros) eram funções destinadas aos idosos. O desenvolvimento da produção de açúcar a partir do século XVI, com a exploração do trabalho escravo, trouxe novos problemas aos idosos sem patrimônio. Uma tentativa de amenizar os problemas foi a promulgação, pelo governo imperial, da lei dos Sexagenários, de 28 de setembro de 1885, que viria a ser conhecida como “lei da gargalhada nacional” (DINIZ, 2011, p.18-19).

A falta de efetividade da lei por não alcançar a maior parte dos escravos que não conseguiam atingir a idade, a necessidade de os escravos precisarem continuar trabalhando para não morrerem de fome nos engenhos e a libertação dos idosos sem amparo, promovia uma situação de mendicância que poderia agravar a condição de sobrevivência do idoso.

Com a mudança do tipo de mão de obra no sistema de produção nacional, e com a chegada dos estrangeiros que já conheciam sistemas que protegiam o trabalhador durante a sua velhice, cresciam as exigências por uma legislação de proteção ao idoso que se afastava do trabalho.

A partir de então, o direito do idoso passa a reconhecer a necessidade de estabelecer políticas mais efetivas de proteção. Cabrera (2006) faz referência à Constituição de 1934 como sendo a primeira a tratar especificamente de direito do idoso, instituindo a previsão de obrigação previdenciária social do trabalhador, como forma de proteger a velhice. A previsão foi renovada nas Constituições de 1937, 1946 e 1967.

A Constituição de 1988 é considerada outro marco revolucionário na proteção do idoso. Apesar das críticas a dispositivos específicos, o sistema geral de proteção dos direitos fundamentais permite, sob uma interpretação mais protetiva, o alcance de uma série de direitos.

Segundo Cabrera (2006), a primeira menção específica ao idoso, trazida pela constituição de 1988, estabelece o voto facultativo para os maiores de 70 anos (Art. 14). Posteriormente aponta a incapacidade da pessoa idosa de exercer cargos públicos (Art. 40, § 1º, inciso II). Este último dispositivo é altamente criticado por representar verdadeira discriminação em razão da idade, contrariando uma série de princípios e de garantias de direitos (à exemplo do inciso III do Art. 1º e da alínea d, do Art. 2º da CF). Excluir o direito de exercício dos cargos enfraquece e limita as possibilidades de uma efetiva participação política dos idosos na defesa de direitos (CABRERA, 2006).

A Constituição de 1988 manteve a proteção previdenciária ao idoso em seu inciso I, do Art. 201 e impediu a redução do salário mínimo. A assistência social estabelecida no inciso I, do Art. 203 da CF, afirma que ela “será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade à infância e à velhice”. (inciso I, Art. 203, CF 1988) e no seu inciso V, onde se determina: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-lo provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Vale destacar, de acordo com o percurso trilhado, a importância da participação da população na fiscalização das ações governamentais na área da assistência social. O inciso II do Art. 204 da CF estabelece como diretriz: “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Ao tratar da família da criança, do adolescente e do idoso, a Constituição estabelece, nos artigos 229 e 230, a obrigação dos filhos de ajudar e amparar os idosos, destacando no caput do artigo 230 a obrigação do estado, da família e da sociedade nesse dever. Os parágrafos primeiro e segundo estabelecem a prioridade de realização de programas em seus lares, e a garantia do transporte coletivo urbano gratuito aos maiores de 65 anos.

Estas últimas previsões (art. 229 e 230 da CF) reforçam o fundamento do dever dos filhos e da família de prestar alimentos aos idosos necessitados. Almeida (2017) apresenta a teoria do abandono afetivo inverso, apoiada na teoria tradicional de abandono afetivo dos pais em relação aos filhos, a autora sustenta que o princípio da afetividade é o sustentáculo das atuais relações familiares, ganhando lugar de destaque nas decisões jurisprudenciais (ALMEIDA, 2017).

Em relação ao dever de prestar alimentos, a autora traz um julgado do STJ que considera a responsabilidade solidária dos familiares baseada na previsão do Estatuto do Idoso, afastando a previsão do código civil por se tratar de norma especial:

Isto posto, reconheceu o Superior Tribunal de Justiça: Direito civil e processo civil. Ação de alimentos proposta pelos pais idosos em face de um dos filhos. Chamamento da outra filha para integrar a lide. Definição da natureza solidária da obrigação de prestar alimentos à luz do Estatuto do Idoso. 1. A doutrina é uníssona, sob o prisma do Código Civil, em afirmar que o dever de prestar alimentos recíprocos entre pais e filhos não tem natureza solidária, porque é conjunta. 2. A Lei 10.741/2003 atribuiu natureza solidária à obrigação de prestar alimentos quando os credores forem idosos, que por força da sua natureza especial prevalece sobre as disposições específicas do Código Civil. 3. O Estatuto do Idoso, cumprindo política pública (art. 3º), assegura celeridade no processo, impedindo intervenção de outros eventuais devedores de alimentos. 4. A solidariedade da obrigação alimentar devida ao idoso lhe garante a opção entre os prestadores (art. 12). Recurso especial não conhecido. (STJ, 3ª Turma, REsp 775.565/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, julgado em 13/06/2006, DJ 26/06/2006, p. 143) (g.n.) (ALMEIDA, 2017, p.2).

Em relação à legislação infraconstitucional, destaca-se a previsão do Código Civil anterior que comparava o idoso ao menor ou ao incapaz por insanidade mental. Infelizmente o Código Civil de 2002 manteve muitas restrições ao idoso quanto ao regime de casamento e disposição dos seus bens. Tais mecanismos são amplamente criticados pela doutrina por serem considerados ofensivos aos direitos fundamentais (DINIZ, 2011, p.28-29).

Com relação à responsabilidade civil e criminal, a jurisprudência aponta posicionamento bastante divergente em relação à reparação dos danos causados por abandono afetivo. Os casos de responsabilização criminal por maus tratos e de reparações pelo uso indevido dos rendimentos do idoso também integram o rol de dificuldades enfrentadas pelos idosos nos tribunais Brasileiros (ALMEIDA, 2017).

O Código Penal estabelece uma série de medidas que visam proteger o idoso que pratica crimes e que amplia a pena dos crimes praticados contra idosos, buscando inibir tais práticas. Os artigos 65, 77 do Código Penal trazem situações especiais para os crimes que envolvem pessoas com mais de setenta (70) anos. Os artigos 61, 121, 133, 141, 148, 159 e 244 estabelecem aumento de pena para crimes praticados contra maiores de sessenta anos (DINIZ, 2011).

Em relação ao art. 181 do Código Penal, que isenta de pena os crimes patrimoniais cometidos por ascendente ou descendente, poderia, sob uma má interpretação da lei, criar uma situação temerária aos idosos. Situação que passa a ser minimizada com a leitura art. 102 do Estatuto do Idoso que cria tipificação penal específica para crimes contra idosos (DINIZ, 2011).

Sobre este tema, Braga (2011, p.35) esclarece as possíveis dúvidas, trazendo a seguinte ressalva:

O artigo 95 do Estatuto também mereceu críticas de vários especialistas, pois estabelece que quando o crime for praticado contra o idoso, não terá aplicação prevista pelos artigos 181 e 182, no entanto, a previsão do código penal determina que tais normas (artigos 181 e 182) só têm aplicação quando se trata de crimes patrimoniais (artigos 155 a 180 do Código Penal), não se aplicando a qualquer outra natureza de crime, portanto obviamente não se aplicando aos crimes previstos no estatuto.(BRAGA, 2011,p.35).

Dessa forma, apenas o artigo 102 do Estatuto do Idoso possuiria tal natureza, e, portanto, os outros crimes contra o idoso, se observados o rigor formal da técnica legislativa, não precisariam estar vinculados a tal ressalva.

A previsão do Art. 94 do estatuto estabelece que os crimes cuja pena privativa de liberdade não ultrapasse quatro anos, estariam sujeitos à aplicação da lei 9.009/1995, com procedimento de natureza sumaríssima, e com lavratura de termo circunstanciado pela autoridade policial, com audiência preliminar e demais institutos

despenalizadores (BRAGA, 2011). A criação de tal instituto buscou dar maior celeridade à conclusão dos processos judiciais envolvendo o idoso.

Outra modificação trazida pelo estatuto do idoso ao Código Penal é que os crimes passam a ser de ação pública incondicionada, não podendo ser retirada a queixa do crime após o conhecimento das autoridades (BRAGA, 2011).

O Código de Processo Penal prevê condição especial para que os idosos impossibilitados de comparecer em audiência para depor possam ser inquiridos onde estiverem e isenta o idoso da composição do tribunal do júri (Art. 220 e 434 do CPP).

O Novo código de Processo Civil manteve a previsão de prioridade de tramitação de processos judiciais em que o idoso figure como parte ou interveniente, e estabeleceu no inciso III do Art. 747 o representante da entidade em que o indivíduo está abrigado, como legitimado para promover a ação de interdição.

A consolidação das leis trabalhistas (CLT) estabelece condições especiais em relação à concessão do período de férias para maiores de 50 anos, exigindo que o gozo seja dado de uma só vez (Art. 134, § 2º da CLT), impede a realização de trabalho no subsolo (Art. 301 da CLT), proíbe a discriminação de anúncios e métodos para contratação, e outras formas de discriminação em relação à remuneração ou à manutenção do contrato de trabalho em virtude da idade (DINIZ, 2011).

A legislação previdenciária traz uma série de dispositivos específicos relacionados ao idoso, em especial destaca-se a previsão da lei 8.213 que trata dos benefícios da Previdência Social, trazendo os critérios da aposentadoria por idade e a lei 9.873 que trata da aposentadoria dos funcionários públicos (em sua maioria idosos).

Em meio a toda esta evolução normativa e jurisprudencial, surgiram na atualidade propostas de Emendas Constitucionais que indicaram uma reversão deste cenário. Se por um lado a mudança no padrão demográfico exige mudanças legislativas no sentido de garantir a efetividade do pagamento no futuro, tais reformas não apresentaram até o momento modificações significativas em relação às aposentadorias e pensões dos que recebem os mais altos salários do país.



Políticos, legisladores e membros do judiciário e os militares de altos postos não estão entre os mais afetados com os projetos de mudança do sistema previdenciário.

Em artigo que analisava a PEC 287/2016, Giácomo (2017) denuncia a lesão dos direitos fundamentais da pessoa com deficiência e do idoso. A PEC estabelecia o aumento da idade mínima de 65 para 70 anos, para estar apto a requisitar a aposentadoria, e traria nova redação ao Art. 203 da CF, ampliando a idade e forma de cálculo para o direito ao Benefício da Prestação Continuada (BPC). Segundo o autor, a alteração através de emenda seria inconstitucional por ferir a previsão do inciso IV do § 4º do Art. 60 da CF de 1988, argumentando que alterações do texto constitucional relacionadas a direitos e garantias fundamentais não poderiam ser alterados por Emenda Constitucional.

O autor afirmava também que apesar da previsão de renda per capita de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo para a concessão do benefício, a jurisprudência dos tribunais superiores vinha concedendo o limite de  $\frac{1}{2}$  do salário como renda per capita mínima e acrescenta:

Ora, em um raciocínio muito simples, se a pessoa com 65 anos não encontra condições de prover por si próprio ou pelos seus o mínimo existencial, se já vive em situação de miserabilidade, o que certamente lhe afeta a saúde e as suas condições físicas, ao propor que somente passará a ter direito ao benefício com 70 anos o Poder Executivo, diretamente, joga esses mesmos cidadãos, que deveria proteger, na condição de desassistidos, na periferia da sociedade, na marginalidade social (GIÁCOMO, 2017, p. 01).

A questão do valor do salário mínimo e do Benefício da Prestação Continuada (BPC) estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social estabelece ponto fundamental para que exista o mínimo de possibilidade de se buscar a efetividade dos direitos fundamentais do idoso. Se a cultura do período colonial estabelecia o patrimônio como ponto fundamental de respeito ao idoso, a aposentadoria e o BPC constituem a principal fonte de manutenção da condição de sobrevivência e manutenção dos idosos, e de grande parte das ILPIs que utilizam estes recursos para manutenção. No entanto, a legislação não prevê nenhum tipo de compensação para o idoso que vive em instituição asilar.

Parágrafo único: O idoso que não tenha meios de prover a sua própria subsistência, que não tenha família ou cuja família não tenha condições de prover a sua manutenção, terá assegurada a assistência asilar, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na Forma da Lei (BRASIL, 1996).

Apesar de a regulamentação da lei ter identificado a possibilidade de uma vulnerabilidade ainda maior para o idoso, e ter definido a modalidade asilar para estes casos, não houve nenhuma modificação na legislação que trata da seguridade social neste sentido. Além disso, o Estatuto do Idoso prevê que os contratos firmados entre o idoso e as instituições não podem comprometer mais de 70% da sua renda (conforme art. 35, § 2º da lei 10.741) o que pode, em alguns casos, trazer ainda mais dificuldades de promoção dos direitos do idoso.

Outro dispositivo bastante criticado do Estatuto se refere ao seu Art. 3º. Ao elencar os responsáveis pela promoção dos direitos do idoso o texto enumera no caput a família, a comunidade, a sociedade e por último o poder público. As críticas relativas aos direito asilar surgem especialmente pela opção do legislador ao estabelecer no inciso V o atendimento asilar como última opção a ser adotada: “priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência” (BRASIL, 2003).

A vulnerabilidade social, e não a capacidade jurídica e a vontade do idoso, aparece como requisito de institucionalização provocando limitação de direitos fundamentais, como demonstraremos posteriormente.

A lei 8.842 que estabelece a Política Nacional do idoso aponta como uma de suas diretrizes, estabelecida no inciso VIII do Art. 4: A priorização do atendimento ao idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços, quando desabrigados e sem família. No entanto, o investimento público para a construção de ILPIs (Instituições de Longa Permanência para Idosos) ainda é pequeno, e em Sergipe apenas duas instituições de longa permanência são mantidas pelo poder público como será observado posteriormente.

O artigo 5º da lei 8.842 estabelece os órgãos de gestão e organização da Política Nacional do Idoso, elencando o órgão ministerial de assistência social, os

conselhos nacionais, estaduais e municipais do idoso para sua gestão. A regulamentação da Política Nacional do Idoso é dada pelo decreto 1948/96 e atualmente é coordenada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

O Decreto 1948/96 define a modalidade de internamento asilar, e esta definição não inclui a possibilidade de regime semiaberto:

Art. 3º Entende-se por modalidade asilar o atendimento, em regime de internato, ao idoso sem vínculo familiar ou sem condições de prover à própria subsistência de modo a satisfazer as suas necessidades de moradia, alimentação, saúde e convivência social.

Parágrafo único. A assistência na modalidade asilar ocorre no caso da inexistência do grupo familiar, abandono, carência de recursos financeiros próprios ou da própria família (BRASIL, 2018, Decreto 1948/96).

É possível perceber que a definição se refere à modalidade de atendimento, e não ao tipo de instituição. Para os casos em que não há vínculo familiar, em situações de abandono e carência de recursos é que esta modalidade estaria prevista. A condição do regime de internato não se refere à capacidade cognitiva do idoso, mas sim às suas condições de vulnerabilidade social.

As modalidades de atendimento não asilar são descritas no Art. 4º do Decreto 1948/96, utilizando-se para isso a descrição de alguns tipos de instituições, à exemplo da Casa-Lar como descrito no inciso III . As outras competências para a promoção dos direitos do idoso, de acordo com o decreto, são distribuídas a outros órgãos como o INSS, ao Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho, dentre outros, destacando-se as possibilidades de priorização ao idoso que devem ser observadas.

Outra crítica à política nacional do idoso refere-se à previsão legal da composição dos conselhos (Art. 6º da Lei Federal 8.842) que ao estabelecer formação paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, não exige e nem reserva a participação de idosos na composição de seus membros.

Apesar da importância do serviço e de o próprio Estatuto do Idoso observar o acolhimento em ILPI como a última opção a ser adotada, o poder público não tem tomado a iniciativa de assumir tal responsabilidade. A transferência da

responsabilidade sobre essa última alternativa tem sido repassada à iniciativa de particulares e de entidades religiosas, muitas vezes movidas por sentimento de caridade, e tem representado a principal alternativa de assistência aos idosos no município sergipano.

Apesar das críticas a alguns dispositivos constitucionais e da legislação infraconstitucional, e até mesmo ao Estatuto do Idoso, que buscando trazer proteção, por vezes criou dispositivos que limitaram a autonomia do idoso no exercício de sua cidadania, é necessário reconhecer que a Constituição Federal de 1988 prevê um leque de Direitos Fundamentais capazes de garantir juridicamente boa parte dos direitos dos idosos. Na mesma linha, O Estatuto do Idoso, no rol de Direitos Fundamentais estabelecidos em seu Título II permite o desenvolvimento e adoção pelos tribunais brasileiros de uma jurisprudência que abra um leque de possibilidades de superação de dispositivos infraconstitucionais e de interpretações jurídicas prejudiciais ao idoso.

#### 2.1.2 Direitos Fundamentais e a ameaça ao Direito do idoso

A luta por efetividade dos direitos representa, ao mesmo tempo, a frustração dos que acompanham o percurso histórico de determinados grupos em busca de garantias de direitos e a esperança dos que apostam na razão como instrumento de criação de políticas geradoras de direitos.

Os primeiros sopros de esperança na efetivação de direitos surgem, por diversas vezes, nas vozes de representantes de grupos, de pesquisadores, de autores utópicos, e de diversos campos de poder. Neste sentido, as forças políticas passam a disputar a hegemonia de determinados discursos e tendem a representar uma nova orientação do direito legislado na sociedade.

Ao observar a importância do poder político na sociedade e na formulação do direito Aristóteles destaca em *A Política*:

É, portanto, evidente que toda Cidade está na natureza e que o homem é naturalmente feito para a sociedade política. Aquele que, por sua natureza e não por obra do acaso, existisse sem nenhuma pátria seria um indivíduo detestável, muito acima ou muito abaixo do homem, segundo Homero: Um ser sem lar, sem família e sem leis (ARISTOTELES, 2002, p.11).

Ao buscar estabelecer condições para discutir a efetividade dos direitos dos idosos, é necessário ultrapassar barreiras de interpretação que muitas vezes passam despercebidas. É necessário apurar o olhar sobre a existência de mecanismos que dificultem ou impeçam a participação política dos idosos das ILPIs, seja na participação da elaboração das normas que regem sua rotina diária, ou seja, em uma participação política mais abrangente que tem sido prejudicada por uma cultura patrimonialista em que o idoso no Brasil, historicamente, só é respeitado se tiver dinheiro.

Quanto ao exercício da participação política e ao estabelecimento do voto facultativo para o idoso, em um país que obriga o voto a quase todo cidadão, vale destacar a afirmação de Aristóteles (2002, p.31) “o que constitui propriamente o cidadão, sua qualidade verdadeiramente característica, é o direito de voto nas assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria”. Embora não impedindo o direito do idoso votar, a mensagem legislativa brasileira não trata a participação do idoso com o mesmo valor que atribuiu aos demais cidadãos.

Seja qual for a origem ou a essência da justiça e do direito, é antigo o reconhecimento de que o comportamento (cultura) da comunidade irá influenciar nas relações de direito da sociedade. Ávila (2014, p.37) acrescenta que

[...] a rejeição do dogmatismo no método e no pensamento crítico, bem como a adoção da experiência como forma de aquisição e vivência do conhecimento, fazem com que a epistemologia aristotélica valorize a realidade das coisas, pois, sem elas, não há ciência.

Ao descrever um percurso histórico da evolução do direito, a autora registra as influências da filosofia na antiguidade grega e de uma visão teológica na formulação da teoria do direito natural, passando pelo fortalecimento do direito como construção humana no período do Renascimento e do Iluminismo, e apresentando as limitações da efetividade dos Direitos Humanos por terem sido concebidos em meio à concepções arcaicas de Direito.

As concepções metafísica e dualística arquitetadas na antiguidade e atreladas a vertentes dominantes do pensamento medieval ainda se fazem presentes nas várias teorias jusnaturalistas atuais, que procuram as fórmulas que compatibilizem a explicação dos Direitos Humanos com dogmas que pouco contribuem para sua efetividade (ÁVILA, 2014, p. 301).

Seja qual for a linha doutrinária a ser adotada, o problema da efetividade dos direitos é lugar comum em todas elas, e o fortalecimento da participação popular surge como medida essencial para formulação de políticas que garantam a efetividade dos direitos

Albuquerque (2013) destaca que apesar de o direito e a política aparecerem circunstancialmente citados por políticos, filósofos e juristas não havia um aprofundamento do tema e destaca a perspectiva sociológica como uma das principais a ser abordada: “os sistemas de coação, o jeito do cidadão agir, pensar variam nos mais diversos meios culturais, de modo que o direito deve aproximar-se da sociedade para estabelecer o equilíbrio na convivência social” (ALBUQUERQUE, 2013, p. 22).

Ao tratar especificamente do conceito de direito, o autor apresenta as dificuldades de tal tarefa, devido aos diversos contextos culturais em que ele é aplicado. O autor indica os posicionamentos de Dworkin em relação à apresentação de conceitos abertos sobre a palavra inglesa “direito” (*Law*):

O conceito doutrinário reconhece teses e proposições normativas válidas (conceito interpretativo), enquanto que o conceito sociológico designa um tipo concreto de estrutura social de caráter institucional (reconhece instituições ou padrões de conduta). Já o conceito aspiracional de direito corresponde ao ideal de legalidade (o império da lei) (ALBUQUERQUE, 2013, p.28).

Da mesma forma o autor descreve os variados conceitos e contextos sobre a definição de política, trazendo as críticas de afastamento entre a teoria e a prática. Por fim, cita os pressupostos de uma análise das questões políticas que envolvem as decisões do poder judiciário, tendo como base o princípio democrático. De acordo com ele:

Não se pode falar da sobredeterminação da política sobre o direito ou vice-versa (para alguns a domesticação da política pelo direito). São âmbitos que ora se completam, se limitam, se anulam, se afastam etc. O tipo de relação e a quem é disposta a discussão é que vão definir o alcance político e jurídico (ALBUQUERQUE, 2013, p.194).

Ao buscar elementos que tendem a interferir na análise da efetividade de direito dos idosos, é importante destacar a ideia de pluralismo jurídico defendida por

Wolkmer (2001). Para o autor, “não se pode captar a plena dimensão de um sistema, de uma sociedade e de uma cultura, sem a constatação múltipla de fatores causais inerentes à historicidade humana” (WOLKMER, 2001, p.25).

Observando a inclusão do direito do idoso, no rol de uma série de constituições de países ocidentais, torna-se necessário abrir uns parênteses sobre os direitos fundamentais.

As teorias de direitos fundamentais (históricas, filosóficas, sociológicas, jurídicas) poderiam trazer contribuições para uma análise da inclusão do direito do idoso em seu rol. As teorias jurídicas que adotaram uma perspectiva constitucional têm recebido grande destaque na doutrina jurídica, e seus fundamentos têm sido utilizados em muitas das fundamentações dos tribunais constitucionais.

Robert Alexy (2008) apresentou a Teoria Jurídica Geral dos Direitos Fundamentais da Constituição Alemã, apresentando as bases da limitação de sua tese na previsão dos direitos constitucionais positivados e nas decisões jurisprudenciais do Tribunal Constitucional Alemão. Sem, no entanto, desprezar as contribuições ou reflexões de direito comparado e as contribuições de outras teorias que pudessem ser utilizadas na sustentação de sua tese. De acordo com o autor é possível distinguir uma dimensão analítica (o sistema conceitual do direito vigente) uma empírica (considerando o ponto de partida de investigação como sendo sempre um fato empírico) e uma dimensão normativa (que diz respeito à elucidação da práxis jurisprudencial) da dogmática jurídico-constitucional. Mesmo com todo o rigor teórico da teoria alemã, o autor afirma:

Na história da ciência do direito e, mais ainda, na história das teorias sobre a Ciência do Direito, o peso dado a cada uma das três dimensões variam. A transição da jurisprudência dos conceitos para a jurisprudência dos valores, passando pela jurisprudência dos interesses, é um claro exemplo disso. O que, em cada caso, é considerado como jurídico em sentido estrito e próprio depende de como seja definido o relacionamento entre as três dimensões (ALEXY, 2008, p. 37).

Reconhecer o alcance e as limitações de uma teoria reforça a grandeza do trabalho que pretende estabelecer diretrizes racionais em relação às definições do direito fundamental, em especial às dificuldades relacionadas à classificação de normas fundamentais atribuídas (seja pela jurisprudência, seja pela ciência do

Direito). Essa correta fundamentação, em meio aos diferentes pesos dados às dimensões necessárias para classificação dos direitos fundamentais enfraquecem a força dos argumentos das teses que buscam incluir um direito, a todo custo, no rol de direitos fundamentais um determinado direito.

Na mesma linha, Ingo Sarlet (2012) estabelece no Brasil uma Teoria Geral dos direitos Fundamentais, dentro de uma perspectiva constitucional. O autor sustenta de início a escolha do termo 'Direitos Fundamentais', como citado na epígrafe do Título II e Art. 5º, § 1º da Constituição Federal, em detrimento de outros como "direitos humanos", "direitos do homem", "direitos subjetivos públicos". Segundo o autor o termo de cunho genérico abrange todas as demais espécies ou categorias de direitos fundamentais (direitos e deveres individuais, coletivos, sociais, direito da nacionalidade, os direitos políticos). O autor cita também as bases da doutrina alemã na escolha dos conceitos. Ao descrever uma distinção entre os direitos humanos e os direitos fundamentais o autor destaca que:

[...] o termo "direitos fundamentais" se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os direitos de direito internacional, por referir-se aquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam inequívoco caráter supranacional (SARLET, 2012, p.29).

Além disso, busca-se estabelecer uma diferenciação entre as expressões "direitos do homem" (direitos naturais ainda não positivados), direitos humanos (positivados na esfera do direito internacional) e direitos fundamentais (positivados pelo direito constitucional do estados). A expressão 'direitos do homem' teria uma conotação marcadamente jusnaturalista e também poderia ser denominada uma pré-história dos Direitos Fundamentais (SARLET, 2012).

Ao traçar uma perspectiva histórica da evolução dos direitos fundamentais o autor descreve a passagem dos direitos naturais do homem aos direitos fundamentais constitucionais, analisando os alcances das dimensões dos direitos fundamentais em suas diversas etapas de positivação constitucional e internacional.



Ainda que os autores mais otimistas apontem a previsão constitucional como um dos principais instrumentos de efetivação de direitos, as críticas aos modelos constitucionais ocidentais, em especial ao modelo brasileiro, da forma como se apresenta na prática, ocupa boa parte da argumentação na defesa de suas teses. Muitas destas, apresentam um cenário de otimização, a exemplo da Teoria Constitucional da Democracia Participativa, proposta por Bonavides.

Não há teoria constitucional de democracia participativa que não seja, ao mesmo passo, uma teoria cuja materialidade tem seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e, de outra parte, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância (BONAVIDES, 2008, p.25).

Esse modelo sugere uma nova hermenêutica constitucional que possa dar sustentabilidade e efetivação aos direitos e valores positivados pela constituição. “Com a democracia participativa o político e o jurídico se coagulam na constitucionalidade enquanto simbiose de princípios, regras e valores, que fazem normativo o sistema” (BONAVIDES, 2008, p.36). Sendo que o intérprete da norma seria o juiz eletivo que iria compor os quadros dos tribunais constitucionais.

Os mais incrédulos, mas que ainda apostam em um novo modelo, sugerem amplas reformas constitucionais, e denunciam a falência das práticas constitucionais de muitos países. Raul Gustavo Ferreira (2008), em *El Estado Y La Emergencia Permanente*, defende a necessidade de reforma constitucional sempre que o modelo adotado não esteja alcançando os objetivos enunciados.

La constitución como sistema originário de un sistema jurídico- que, entre otras cosas, impone orden, divide los sistemas jurídicos subconstitucionales em dos conjuntos: posibles e imposibles. Que algunas o muchas reglas del sistema constitucional tengan como característica estructural la de estar sujetas a más de una interpretación posible, no puede llevar a la creencia ni de que no existan repuestas interpretativas erróneas ni, peoraún, de que la función de aplicar el derecho puede ser confundida com la de constituirlo, de crealo, em sentido fuerte e radical. Evidentemente, las soluciones jurídicas inconsistentes com el sistema constitucional no pueden pretender pertenecer a este (FERREIRA, 2008, p.71).

De acordo com o autor, seja criando ou negando o direito através do controle judicial de constitucionalidade, os operadores do direito produzem reformas. Estas modalidades de reforma são mecanismos de manutenção ou de mudança

constitucional. Assim, o poder constituinte seria composto de dois momentos, um fundacional e outro reformador. Acompanhar estes momentos é condição essencial para a luta pela efetividade de garantias formais e materiais.

Embora as novas formas de participação apresentem ainda um modelo embrionário e pouco efetivo da participação popular em busca de efetivação de direitos, o mundo ocidental continua apostando na participação política e na Teoria dos Direitos Fundamentais como ferramenta de promoção de justiça. E neste contexto, a Teoria dos Direitos Fundamentais corresponde a uma importante ferramenta à disposição dos tribunais e a participação política, ainda que embrionária, poderá em algum momento exigir a utilização destes instrumentos.

## **2.2 Envelhecimento, definição de ILPI e as Políticas Sociais de Proteção ao Idoso**

### **2.2.1 Envelhecimento e Definição de ILPI**

O processo de envelhecimento sempre trouxe preocupação ao ser humano. Ao longo da história da humanidade, diferentes visões foram apresentadas, enriquecendo o entendimento sobre as peculiaridades do tema e criando novas oportunidades de melhorias para a condição de vida do idoso.

Em busca de explicações sobre as causas do envelhecimento alguns estudos revelaram uma prévia programação genética para o tempo de vida, “outras propostas, chamadas estocásticas, se basearam na hipótese do acúmulo de erros ou mutações no DNA que induziriam modificações estruturais e funcionais nas células promovendo as características do indivíduo que envelhece” (LOPES, 2011, p.21). Outro destaque apontado pela autora refere-se aos estudos sobre estrutura terminal do cromossomo funcionando como relógio biológico que rendeu o prêmio Nobel de Medicina de 2009 aos autores Elizabeth Blackburn, Carol Greider e Jack Szostack. (LOPES, 2011).

As contribuições da Geriatria e da Gerontologia neste cenário de pesquisa são apontadas pela maioria dos autores que tratam do tema. Ao se referir à criação da Gerontologia, Guiomar Lopes considera o seu nascimento como “um resgate das

ciências humanas para compreender e estabelecer práticas que conseguissem abordar melhor a velhice” (Lopes, 2011, p.25). De acordo com a autora:

Em 1903 foi proposta a criação da Gerontologia por Ilya Mechnikov, que trabalhou em microbiologia, mas se interessou pela longevidade humana. Recebeu o prêmio Nobel pela descoberta da fagocitose, isto é, ele demonstrou que determinadas células sanguíneas englobavam e destruíam bactérias. Nessa ocasião propôs que o envelhecimento seria o resultado da toxicidade das bactérias e que o ácido láctico, produzido pelo intestino pelos lactobacilos, prolongaria a vida. Este episódio marca o início dos estudos e da importância do tema na sociedade da época (LOPES, 2011, p.25).

Em relação ao nascimento da Geriatria como especialidade médica, a autora aponta como tendo sido “proposta pelo médico norte-americano Ignatz Leo Nascher, sendo que no Brasil isso só acontece em 1961 e precede a proposta de gerontologia em 1969” (LOPES, 2011, p.25).

Beauvoir (1970, p.7) afirma que “a velhice é um destino e nos deixa estupefatos quando se apodera da nossa própria vida”, e já apresenta distinções entre a velhice e a doença:

E aí está uma das características que distinguem a velhice da doença. Esta faz sentir sua presença e o organismo contra ela se defende de maneira por vezes mais prejudicial do que o próprio estímulo; ela existe para seu paciente com maior evidência que para aqueles que o cercam e que podem até, eventualmente, lhe ignorar a importância. A velhice aparece com maior clareza aos olhos dos outros que aos do próprio sujeito (BEAUVOIR, 1970, p.8).

Na mesma direção, Silva (2012, p.28) define e diferencia a senescência da senilidade: “a esse envelhecimento natural em que a pessoa com serenidade passa a conviver com limitações e continua ativa até o fim da vida, dá-se o nome de senescência”. Também conhecido como envelhecimento intrínseco, primário, ou eugéria. A senilidade estaria ligada ao envelhecimento patológico, com incapacidade progressiva para a vida ativa, também chamada de envelhecimento secundário ou patogéria.

O autor chama a atenção para a visão inovadora de Cícero, o jurista e filósofo do século II A.C, autor de ‘Saber Envelhecer’ que teria sido o primeiro a distinguir aquele que envelhecia naturalmente dos que idosos que manifestavam doença cognitiva, e sugeria que uma vida repleta de atividade mental preveniria ou

postergaria o declínio cognitivo. Ainda no século II, o médico romano Galeno considerou o envelhecimento como uma infecção inevitável do corpo. Esta ideia só começaria a ser rebatida no século XIX, quando o médico francês Philippe Pinel conseguiu convencer a sociedade que mantinha os idosos debilitados em prisões, de que a deterioração cognitiva não representava um crime e sim uma doença (FARFEL, 2008).

Ao apresentar a Tutela Jurídica Constitucional do Direito Brasileiro do Idoso, Silva (2012) destaca os prejuízos de a legislação não ter considerado a diferenciação dos conceitos relacionados ao envelhecimento. A ausência dessa diferenciação traria grandes prejuízos, na medida em que uma série de dispositivos legais prejudicaria a preservação da capacidade civil do idoso, e de sua autonomia como cidadão. Cita também a tendência de interpretações patrimonialistas que priorizam o ter em detrimento do ser e que criam uma jurisprudência que fere a autonomia do idoso.

Debert (1999) afirma que o critério baseado no sistema de datação da idade cronológica está ausente da maioria das sociedades orientais. Segundo ela, a sociedade ocidental, ao definir a estrutura etária como parâmetro legislativo, representa: “um mecanismo básico de atribuição de *status* (maioridade legal), de definição de papéis ocupacionais (entrada no mercado de trabalho), de formulação de demandas sociais (direito a aposentadoria)” (DEBERT, 1999, p.46).

Apesar de apresentarem um modelo simples e rápido para a solução em caso de lide judicial, a legislação brasileira tem usado parâmetros (idades) diferentes ao tratar de temas como a idade da aposentadoria compulsória, a definição legal de idoso prevista no estatuto, a idade que define o direito ao Benefício da Prestação Continuada, que define concessão de benefícios processuais civis e penais, que define as condições de redução ou de cumprimento da pena. Essa diferenciação fragiliza ainda mais a confiança no conceito legal. Neste sentido, Debert (1999, p.47) afirma o seguinte:

Os critérios e Normas da idade cronológica são impostos nas sociedades ocidentais não porque elas dispõem de um aparato cultural que domina a reflexão sobre os estágios de maturidade, mas por exigência das leis que determinam os deveres e direitos do cidadão.

Ao tentar utilizar um critério simples e unificador, a legislação acabou apresentando definições divergentes para tratar dos direitos do idoso no Brasil. Outro problema de unificação de conceitos também aparece na definição das ILPIs e nas modalidades de atendimento ao idoso.

As instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) surgem em um contexto de aumento populacional de idosos e de aumento da demanda por serviços de assistência. Segundo Camarano (2007), a definição de uma ILPIs não é consenso no Brasil. De acordo com a autora a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia sugeriu o termo ILPI por entenderem que tais instituições desempenhavam um papel híbrido de assistência social e assistência à saúde sendo que, por diversas vezes, a legislação não faz distinção entre clínicas de repouso, asilos, clínicas geriátricas e abrigos.

Para Pessoa (2010, p.46), devido a uma conotação pejorativa do termo asilo, surge uma série de substituições por outro termo, sendo que a característica permanente é figura do idoso institucionalizado:

O idoso Institucionalizado é aquele que por sua conotação pejorativa de abandono, de pobreza ou rejeição familiar, a denominação de asilo tem sido substituída por outras, como Casa dos Idosos, Lar dos Idosos, Lar de Longa Permanência, tanto em instituições filantrópicas quanto em estabelecimentos públicos ou privados.

A ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), através da resolução RDC 283, de 26 de setembro de 2005, estabelece uma série de regras para o funcionamento de tais instituições e utiliza o conceito a seguir:

3.6 Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) - instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinada a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade e dignidade e cidadania (ANVISA, 2005, p.3).

A autora Aparecida Yoshitome (2010, p.471), em comentário sobre o conceito trazido pela resolução, afirma que ela “não define claramente se as entidades devem ser consideradas parte da área social ou da saúde, o que as permite transitar de acordo com os interesses de cada entidade”. Apontando como características das ILPI brasileiras o seguinte:

Assim como no resto da América latina, as ILPI brasileiras têm objetivos diversificados, são instáveis financeiramente, a gestão dos serviços não é profissionalizada e é pequeno o conhecimento técnico científico sobre o processo de envelhecimento dos idosos residentes. Em sua maioria, tendem a prestar somente o serviço de abrigo, fornecendo teto e alimentação (YOSHITOME, 2010, p.473).

Ainda de acordo com a autora, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, em parceria com o Conselho Nacional do Idoso, realizaram dois simpósios nacionais em 2005 e em 2007, devido a necessidade de estabelecer critérios legais ao funcionamento destas instituições, além de terem recomendado a necessidade de realização de um censo nacional sobre as ILPI, que seria viabilizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa) e que fora finalizado em 2008.

Ao tratar do histórico da enfermagem gerontológica a autora destaca a luta da Associação Norte Americana de Enfermagem, que em 1966 teve reconhecida a especialidade, após reivindicações de enfermeiras que atuavam em ILPI.

A Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia apresenta outro conceito de ILPI, anterior à resolução da ANVISA:

As ILPI são estabelecimentos para atendimento institucional integral, de indivíduos dependentes ou independentes que não dispõem de condições para permanecer com a família em seu domicílio. Essas instituições, conhecidas por denominações diversas, (abrigo, asilo, lar, casa de repouso, clínica geriátrica e ancianato), devem proporcionar serviços nas áreas de assistência social, medicina, psicologia, enfermagem, terapia ocupacional, odontologia e fisioterapia, mantendo os idosos saudáveis e independentes para realizar atividades da vida diária (AVD), evitando a instalação e o agravamento de doenças advindas da inatividade e a falta de orientação do idoso e seus familiares (SBGG-SP, 2003).

Berzins e Silva (2010) acrescentam que o termo ILPI teria sido introduzido pela Assistente social Tomiko Born que após uma série de debates nas comissões especializadas da SBGG (Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia levaram a adoção da expressão instituição de longa permanência para idosos como correspondente ao termo *longtermcareinstitution* (*LTC-Intitution*), em tradução livre seriam instituições de cuidados de longo prazo.

Born e Boechat (2002) defendem a utilização do termo por entenderem a importância da especialidade dos profissionais de gerontologia e por ser uma nomenclatura empregada na literatura internacional.

Em levantamento realizado entre os anos de 2007 a 2009 Camarano e Kanso (2007) apresentam um cenário nacional das ILPIs, onde (65,2%) é de natureza filantrópica, 6,6% são públicas e estas últimas correspondem a um número de apenas 218 instituições em todo país, as autoras também apontam para uma tendência do crescimento de instituições com fins lucrativos.

De acordo com a pesquisa realizada pelo IPEA (2008), com o apoio da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR) e do Conselho Nacional do Idoso (CNI), sobre as ILPIs no Nordeste do Brasil indicou uma necessidade ainda maior do aumento do número de instituições. Estudar as características destas instituições e apontar pontos a serem melhorados passa a ser uma obrigação social que deve envolver o poder público, o mundo acadêmico e a sociedade em geral.

Para observar as questões relativas ao cumprimento dos Direitos Fundamentais nas ILPIs de Sergipe é necessário compreender a inserção nas políticas de saúde e assistência nacional dos direitos previstos no Estatuto, e observar como se deu a evolução das políticas, tendo em vista que a maior parte destas instituições foi criada em período anterior à atual Política Nacional de Direito dos Idosos e do próprio Estatuto.

#### 2.2.2 As políticas Nacionais de Assistência ao Idoso

De modo geral, a Política Nacional de proteção ao idoso está inserida em outros programas de proteção geral da comunidade. Os cuidados de saúde integram a política Nacional de Saúde, os cuidados de assistência social integram o programa Nacional de Assistência Social e assim por diante. Assim as Diretrizes da Política Nacional do idoso e as previsões de proteção do Estatuto aparecem inseridas em itens normativos específicos de uma política nacional como veremos.

Ao mesmo tempo em que se comemora o aumento da expectativa de vida da população, surge o temor das previsões de incapacidade de sustentação das

políticas sociais de atendimento aos idosos. De acordo com Simões (2016), em publicação feita pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a velocidade de modificação da estrutura demográfica brasileira merece destaque:

Esse quadro de mudanças acentuou-se a partir da década de 1960, em decorrência de quedas expressivas no nível da fecundidade, a tal ponto que, quando comparado com situações vivenciadas por outros países, observa-se que o Brasil vem realizando uma das transições demográficas mais rápidas do mundo, enquanto em países como a França essa transição teria levado quase dois séculos. Tal fenômeno e suas consequências, que até o final do século passado eram debatidos e divulgados de maneira mais profunda por especialistas e estudiosos da área de população e segmentos específicos dos meios de comunicação, passou a ser assunto discutido mais frequentemente pela sociedade brasileira (SIMÕES, 2016, p.21).

O novo padrão demográfico aponta a necessidade de aprofundar os estudos e as análises do processo de envelhecimento da população brasileira. De acordo com as projeções do IBGE (2016), a população com mais de 65 anos tende a aumentar significativamente, passando de 8,11% da população total em 2016, para 13,44% em 2030 no Brasil, e de 6,25 % em 2016 para 10,09% em Sergipe no ano de 2030. A análise dessas projeções é destacada pelo autor:

Em decorrência das informações apresentadas no presente estudo, fica cada vez mais claro que o tempo para implantação de novas políticas na área da previdência social torna-se cada vez mais premente. Levando em consideração os resultados das projeções calculadas pelo IBGE, o fato é que, enquanto o número de pessoas com 60 anos ou mais de idade passará de 19,6 milhões para 66,6 milhões, entre 2010 e 2050, o que representa um aumento de 239,0%, o grupo de 0 a 14 anos de idade se reduzirá de 49,9 milhões para 31,8 milhões, configurando um decréscimo de 36,2% (SIMÕES, 2016, p.101).

Berzins e Silva (2010) relatam que existem asilos no Brasil há mais de 400 anos, e teriam sido criados e se fortalecido na ótica da filantropia, com o objetivo inicial de abrigar, sobre o mesmo teto, loucos, velhos, mendigos doentes e abandonados. De acordo com as autoras, as instituições asilares foram criadas e se fortaleceram na ótica da filantropia:

Muitas dessas instituições sobrevivem ao tempo e ainda hoje carregam nomenclaturas que expressam este vínculo. Não é raro encontrarmos instituições para pessoas idosas denominadas “lar de caridade”, “lar da velhice e mendicância”, “lar dos velhinhos abandonados”, “asilo dos pobres”, “asilo da vovó abandonada” ou “asilo da divina providência” (BERZINS; SILVA, 2010, p. 540).



O aumento do número de pessoas sem abrigo, mendigos, doentes e abandonados gerou uma pressão da sociedade que estimulou a criação de instituições com a finalidade de prestar os serviços de cuidado. Dentre estes movimentos de pressão da sociedade, Camarano e Pasianto (2004) destacam a criação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia em 1961 e a iniciativa do SESC (Serviço Social do Comércio) no tratamento com idosos na cidade de São Paulo, tornando-se, este último, uma nova referência do trabalho assistencial, por realizarem um trabalho diferenciado no sistema asilar para idosos.

Em 1974 ações de assistência social ao idoso passam a ser realizadas pelo governo federal através do INPS (Instituto Nacional da Previdência Social), além de realizarem a internação custodial dos aposentados e pensionistas do INPS com mais de sessenta anos que estivessem debilitados, física ou mentalmente, com insuficiência de recursos e sem o apoio familiar (BRASIL, 2017).

Cabrera (2006) divide a evolução do olhar sobre o idoso em três períodos. O primeiro que vai de 1940 a 1965 onde a velhice é associada basicamente à situação de pobreza, um período em que as políticas públicas são resumidas a ações sociais, onde a generalidade do sistema de aposentadorias ressaltava a preocupação com a condição de subsistência do idoso. No segundo período de 1959 a 1974 o olhar sobre a velhice passa a incluir reflexões sobre a solidão e marginalização do idoso, buscando-se incluir novas práticas como o lazer, férias e os serviços essenciais de saúde. O terceiro período seria caracterizado pela ideia da pré-aposentadoria, onde surge uma nova sensibilidade em relação à velhice, onde o trabalho é ilegítimo nessa fase.

Camarano (2004) apresenta de forma resumida, a década de 1930 como sendo a marca da institucionalização do sistema de proteção social no Brasil, com seus primeiros elementos universalizantes trazidos nas décadas de 1960 e 1970, e finalizando com a criação de um novo marco jurídico referindo-se à Constituição de 1998. A partir da década de 1990, destacando-se a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, a Política Nacional do Idoso (PNI) em 1994, e finalmente o Estatuto do Idoso em 2003.

A universalização do acesso a políticas públicas, aumento da cobertura dos programas de distribuição de renda, em especial através do acesso a benefícios contributivos (Aposentadorias e Pensões - Previdência) e não contributivos (referentes à proteção social do idoso na através da LOAS), são bastante notáveis e aparecem bem definidos na legislação. No entanto, as políticas de cuidado de longa duração aos idosos ainda não estão bem definidas, transitando entre as políticas de assistência social e as políticas de saúde (CAMARANO; KANSO; MELO, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a NOB de 2005 definem as ações no âmbito da assistência. A partir destas diretrizes o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estrutura a assistência em dois eixos: Política Social Básica (PSB), onde está inserido o apoio aos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) que atendem crianças jovem, idosos e portadores de deficiência, e às modalidades de instituições centros-dia e centro de convivência. E a Política Social Especial (PSE) onde estão inseridos os cuidados de longa duração aos idosos.

A PSE está subdividida em média complexidade, para os que não perderam o contato familiar, mas que estejam em vulnerabilidade social, e os de alta complexidade, onde estão inseridos o atendimento integral institucional, casa-lar, república, casa de passagem, albergue, dentre outros.

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros (PNAS, 2004, p.38).

A Política Nacional de Saúde tem suas principais características na universalidade de acesso aos serviços previstos na Constituição Federal, a criação do SUS (Sistema Único de Saúde) em 1988, regulamentado pela lei 8.080 de 1990, e a criação do PSF (Programa de Saúde da Família) em 1994 estabelecem a priorização das ações de prevenção da saúde, possibilitando o atendimento aos

idosos em seus domicílios, nas instituições e nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) (BRASIL, 2017).

Assim, é possível afirmar que atualmente nas ILPIs em Sergipe, as políticas sociais de amparo ao idoso estão previstas na definição legal de programas de saúde e assistência social em nível nacional. No entanto, a ausência de instituições criadas e mantidas pelo poder público (como veremos no quarto capítulo) para atender a esta demanda, aponta uma fragilidade das políticas públicas de atendimento ao idoso e prejudica um mapeamento de destinação de recursos capazes de demonstrar o nível de priorização de políticas específicas, como estabelece a lei 8.842 (Política Nacional do idoso) e a lei 10.741 (Estatuto do idoso).

### **2.3 Características sociais e a perda de autonomia em uma ILPI**

Reconhecer as características das relações sociais que são desenvolvidas no cotidiano dos idosos institucionalizados é de fundamental importância para que seja possível contribuir com melhorias a serem desenvolvidas na rotina dos indivíduos que vivem e dos que trabalham nestas instituições.

Em relação ao funcionamento e ao cotidiano das Instituições, trazemos um dos conceitos mais utilizados e comentados no estudo das ILPIs do Brasil. O conceito de Goffman (1992, p.11) para as Instituições Totais é assim apresentado:

Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada.

Segundo ele: “Seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social como mundo externo e por proibições à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico” (GOFFMAN, 1992, p.16). O autor enumera cinco agrupamentos de forma não tautológica e estanque, buscando uma denominação meramente denominativa dos grupos.

As classificações citadas pelo autor podem ser enunciadas, em resumo, desta maneira: O primeiro; representado pelas instituições criadas para cuidar de pessoas incapazes e inofensivas, neste grupo estariam incluídas as casas para velhos, cegos, órfãos e indigentes. O segundo; os locais estabelecidos para cuidar de

peessoas incapazes de cuidar de si mesmas, que representam uma ameaça à comunidade, embora de maneira não intencional, neste grupo estariam os sanatórios, hospitais para doentes mentais e leprosários. O terceiro grupo; formado para proteger a comunidade contra perigos intencionais, neste estariam as cadeias, penitenciárias, campos de prisioneiros de guerra. O quarto grupo; com as Instituições destinadas a realizar de modo mais adequado uma tarefa de trabalho: quartéis, navios, escolas, campos de trabalho. E o quinto grupo; formado por estabelecimentos destinados a servir de refúgio do mundo, no qual estariam inseridos os mosteiros, conventos e outros claustros (GOFFMAN, 1992).

É possível perceber que a própria delimitação acaba por se comunicar com características presentes em outro grupo de classificações, o que impede um enquadramento estanque de uma ILPI em um grupo específico de Instituição Total, à exemplo do segundo grupo, onde estariam inseridas as casas para idosos. As características inerentes ao quarto grupo onde estariam inseridas as escolas ou quartéis compartilham de muitas semelhanças de rotina como cumprimento de horários e possibilidades de saídas com certa regularidade se comparadas ao funcionamento de muitas ILPIs.

Esta observação foi trazida por autores que apresentaram a limitação do conceito com base nos estudos estatísticos das ILPIs no Brasil, onde foi detectado o regime de atividades aberto ou semiaberto de muitas delas (CAMARANO; MELLO, 2004) e este seria um dos motivos para não enquadrá-las como Instituições Totais. No entanto, o próprio Goffman (1992), como fora dito anteriormente, já alertava para inaplicabilidade das classificações de maneira estanque.

Para este trabalho é necessário identificar apenas a possibilidade de a vida em uma ILPI poder, de certa forma, dificultar o desenvolvimento de outras relações no ambiente fora das instituições, seja pela própria limitação ou dificuldade de locomoção dos idosos ou por uma gestão que apresenta poucos recursos para possibilitar a ampliação destas relações.

Neste sentido, o autor afirma que as Instituições Totais tendem a quebrar uma disposição básica da vida moderna:

O indivíduo tende a dormir, brincar e trabalhar em diferentes lugares, com diferentes coparticipantes, sob diferentes autoridades e sem um plano

racional geral. O aspecto central das instituições totais pode ser descrito como a ruptura das barreiras que comumente separam essas três esferas da vida (GOFFMAN, 1992, p.17).

O avanço da idade e a falta de perspectivas em uma fase final da vida trazem grandes dúvidas sobre quais as atividades devem ser desenvolvidas nestas ILPIs. Muitos artigos propõem a inclusão digital como forma de diminuir este afastamento social. No entanto, muitos idosos não sentem prazer em realizar estas atividades e já não se sentem capazes e motivados para isso.

Em relação às perdas de capacidade funcional, Silva (2009) apresenta estudos de geriatria, em especial de enfermeiros, médicos e fisioterapeutas, que apresentam análises a respeito dos idosos institucionalizados, destacando-se a capacidade funcional dos idosos na realização de Atividades da Vida Diária (AVD). Outro ponto de destaque nestas pesquisas se refere ao equilíbrio necessário entre a realização das atividades de cuidado e o estímulo das atividades pelo próprio idoso nas ILPIs, mantendo-se a preservação cognitiva do idoso.

A resolução 283 da ANVISA estabelece três graus de dependência relacionados à capacidade de realização das atividades da vida diária pelo idoso. No grau I, aparecem os idosos independentes, ainda que requeiram equipamentos de autoajuda. No grau II, idosos com dependência em até três atividades de autocuidado. E grau III, idosos com comprometimento cognitivo, ou que requeiram assistência em todas as atividades de autocuidado para a vida diária.

É importante identificar, além das características físicas e do cumprimento das exigências normativas, seja do Estatuto do idoso ou das Resoluções que regem o funcionamento das ILPI, a rotina e o controle cotidiano das atividades do idoso.

Se por um lado os gestores podem encontrar uma série de obstáculos para o cumprimento das garantias legais, de outro lado existe a necessidade de estabelecer rotinas de convívio e de boa utilização das instalações para manutenção de uma boa qualidade de vida para o idoso. Neste terreno estreito e perigoso, os gestores se deparam diariamente com desafios na realização de suas atividades.

No livro *Vigiar e Punir*, Michel Foucault (2007) sugere que os estudos sobre os mecanismos disciplinares e punitivos precisam ser observados com um olhar

mais abrangente e apresenta quatro regras gerais, da qual se destacam para este estudo as duas primeiras:

1) Não centrar o estudo dos mecanismos punitivos unicamente em seus efeitos “repressivos”, só em seu aspecto de sanção, mas recolocá-lo na série completa dos efeitos positivos que eles podem induzir, mesmo se à primeira vista são marginais. Consequentemente, tomar a punição como uma função social complexa. 2) Analisar os métodos punitivos não como simples consequências de regras de direito ou como indicadores de estruturas sociais; mas como técnicas que têm sua especificidade no campo mais geral dos outros processos de poder. Adotar em relação aos castigos a perspectiva da tática política (FOUCAULT, 2007, p.24).

Para Foucault (2007, p.118) a disciplina é constituída por “métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que utilizam a sujeição constante de suas forças, e lhes impõe uma relação de docilidade-utilidade”. E acrescenta: “A disciplina, arte de dispor em fila, e da técnica para transformação dos arranjos. Ela individualiza os corpos por uma localização que não os implanta mas os distribui e os faz circular numa rede de relações”.<sup>1</sup> Destacando ainda o controle da atividade, e a regulação de horários como fortes instrumentos disciplinares: “o tempo penetra o corpo, e com ele todos os controles minuciosos do poder”.<sup>2</sup>

Não se pode negar a necessidade da existência de mecanismos de controle e de organização da rotina dentro das ILPIs. A própria organização do ambiente, a manutenção da limpeza e da higiene são essenciais para garantir o direito à saúde dos indivíduos que ali residem. O respeito às individualidades e a necessidade de estabelecimento de rotinas trazem uma série de grandes desafios diários aos gestores das ILPIs. As dificuldades dos gestores aliada a uma pequena, ou nenhuma participação dos próprios idosos na gestão destas instituições, podem criar ambientes onde o sujeito de direitos esteja em completa inatividade.

Neste sentido, Cícero (2001), um dos primeiros juristas e filósofos a entenderem que a manutenção de uma mente ativa retardaria os processos de perda de cognição, relembra a habilidade de idosos na condução de questões políticas e de guerras:

Em verdade, se a velhice não está incumbida das mesmas tarefas que a juventude, seguramente ela faz mais e melhor. Não são nem a força, nem a

<sup>1</sup> FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p.125.

<sup>2</sup> FOUCAULT, *op. cit.*, p. 129.

agilidade física, nem a rapidez que autorizam as grandes façanhas; são outras qualidades como a sabedoria, o discernimento. Qualidades das quais a velhice não só não está privada, mas, ao contrário, pode muito especialmente se valer (CÍCERO, 2011, p.18-19).

Para estar vivo como sujeito de direito é necessário fortalecer a participação política dos idosos, nos seus mais variados campos de atuação. O campo político das relações sociais que são desenvolvidas institucionalmente é analisado pelo autor:

Mas o corpo também está diretamente mergulhado num campo político; as relações de poder têm alcance imediato sobre ele; elas o investem, o marcam, o dirigem, o suplicam, sujeitam-no a trabalhos, obrigam-no a cerimônias, exigem-lhe sinais. Este investimento político do corpo está ligado, segundo ligações complexas e recíprocas, à sua utilização econômica; é numa boa proporção, como força de produção que o corpo é investido das relações de poder e de dominação; mas em compensação sua constituição como força de trabalho é possível se ele está preso num sistema de sujeição (onde a necessidade é também um instrumento político cuidadosamente organizado, calculado e utilizado); o corpo só se torna útil se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso. Essa sujeição não é obtida só pelos instrumentos da violência ou da ideologia; pode muito bem ser direta física, usar a força contra força, agir sobre elementos materiais sem no entanto ser violenta; pode ser calculada, organizada, tecnicamente pensada, pode ser útil, não fazer uso de armas e do terror, e no entanto continuar a ser de ordem física” (FOUCAULT, 2007, p.26).

Esta íntima relação entre o poder político e a efetividade da aplicação das normas ou medidas administrativas adotadas na gestão das ILPIs precisam ser consideradas. Em artigo intitulado *Sentidos e espaços da velhice na legislação brasileira*, Rozendo e Justo (2011, p. 44) denunciam a ausência de espaço político na composição dos conselhos prevista no art. 6º da lei 8.842 de janeiro de 1994:

A ausência de segmentos de idosos nos conselhos representa uma cabal desqualificação dos mais velhos, considerados incapazes de gerir seus próprios interesses. Talvez isso seja mais nefasto do que a cassação de direitos como a saúde, segurança, locomoção e congêneres, porque dissemina uma imagem de incapacitação que solapa a base fundamental de qualquer exercício de cidadania e de reconhecimento de qualificação para a gestão elementar da vida.

Nas ILPIs, a preservação de autonomia do idoso é ainda mais difícil. Em muitos casos a falta de recursos, em meio às exigências dos órgãos de fiscalização, tem trazido grandes obstáculos aos gestores das ILPIs. Em muitos casos, a única opção oferecida pela sociedade em relação ao amparo do idoso, vê sua existência e

seu trabalho ameaçado pelos custos inerentes ao cumprimento das exigências legais.

Ao analisar a formação e a sistematização dos discursos de poder que regem a sociedade Foucault (1998, p.7) chama a atenção para as limitações de uma concepção puramente jurídica do poder:

Quando se define os efeitos do poder pela repressão, tem-se uma concepção puramente jurídica deste mesmo poder; identifica-se o poder a uma lei que diz não. O fundamental seria a força da proibição. Ora, creio ser esta uma noção negativa, estreita e esquelética do poder que curiosamente todo mundo aceitou. Se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não você acredita que seria obedecido? O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir.

Os discursos que alimentam as relações de poder precisam criar mecanismos que fortaleçam a participação do idoso nos ambientes de gestão. Para isso é importante observar:

Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua "política geral" de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro (FOUCAULT, 1998, p.10).

Observar o direito como instrumento das relações de poder, reforça a importância da compreensão das disputas políticas pelo controle dos sistemas de elaboração e aplicação das leis. Excluir o idoso dos ambientes de gestão e igualá-lo a crianças, na grande maioria das situações, tende a trazê-lo de volta ao rol de incapacitados juridicamente.

A questão da necessidade de promover a preservação da autonomia do idoso também tem sido retratada nos encontros e acordos internacionais sobre o direito dos idosos. Braga (2011, p.11), ao tratar das questões do envelhecimento ativo afirma:



Para ONU, entre as numerosas dimensões da situação das pessoas de idade, o conceito de envelhecimento ativo e as estratégias de prestação de serviço se apresentam como os mais importantes, esclarecendo que, os adjetivos *ativo* ou *produtivo*, quando aplicados ao envelhecimento, têm dois sentidos. Em primeiro lugar descrevem e dão amparo à importância das numerosas funções produtivas que podem ter as pessoas de idade nos âmbitos social e econômico, e em segundo lugar, tratam de modificar o fenômeno de que, quando as pessoas de idade se retiram do setor econômico estruturado, automaticamente perdem o reconhecimento oficial de que cumprem uma função produtiva, mesmo que desempenhem um trabalho remunerado.

O autor destaca a necessidade de se buscar um caminho entre os extremos para evitar uma inclusão obrigatória do idoso ao contexto de necessidade produtiva.

Silva (2012) destaca os prejuízos trazidos pela visão patrimonialista do direito do idoso no Brasil, prevalecendo-se a cultura do **ter** em detrimento da cultura do **ser**. Ao se referir ao Direito Internacional como instrumento de proteção ao idoso, o autor destaca três visões sobre os instrumentos normativos: a proteção dos direitos humanos, a visão da inclusão social, e a do *status* social. O primeiro remete à compreensão da fragilidade do idoso, o segundo à necessidade de garantia de maior proteção, e o terceiro que mais nos interessa neste momento, a questão do Status de autonomia.

Nesse último aspecto, ele destaca a importância da construção de uma imagem positiva dos idosos, “que lhes assegure autoestima e não discriminação quanto às suas competências e à sua própria imagem como protagonista social” (SILVA, 2012, p. 85). A autonomia política e o status do idoso seriam afetados pela própria constituição federal ao diferenciá-lo dos outros cidadãos quanto à obrigatoriedade dos serviços políticos e quanto à autonomia para continuar exercendo cargos públicos, dentre outras restrições.

É possível afirmar, de acordo com as características sociais das ILPIs, que elas por sua própria natureza, apresentam um risco potencial de limitação do convívio do idoso em outros ambientes sociais, e seriam capazes de acelerar a perda cognitiva, diminuindo a atuação do idoso nos diversos ambientes de formulação de políticas de cuidado, inclusive na gestão dos asilos.

Desta forma, ampliaremos o olhar sobre as ILPIs mapeando as principais dificuldades dos gestores na prestação dos serviços das ILPI em Sergipe, identificando possíveis obstáculos que possam interferir na efetividade das garantias de direito previstas no Estatuto do Idoso.

## 2.4 As Instituições de Longa Permanência em Sergipe

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) identificou, em 2008, 15 ILPIs em Sergipe, localizadas em 13 municípios, sendo que na capital Aracaju e em Ribeirópolis existiam mais de uma instituição. Foram identificados 419 residentes, sendo que apenas 378 tinham mais de 60 anos e representam 0,3% da população total de idosos do Estado de Sergipe (BRASIL, 2017).

Com relação ao número de idosos por instituição em Sergipe, no ano de 2008, foram identificados que aproximadamente 14% delas possuem até 10 idosos, 14% entre 10 e 20 idosos, 29% possuem entre 20 e 30 idosos, 29% possuem entre 20 e 50 idosos e 16% com mais de 50 idosos (BRASIL, 2017).

Em relação ao número de idosos por quartos, e verificados os requisitos da Resolução 283 da ANVISA, que estabelece um número máximo de quatro idosos por quarto, tem-se que o resultado “aponta para um elevado grau de privacidade entre os residentes, já que 42,7% estão em quartos individuais. Quartos com dois leitos correspondem a 36,6% do total e com três leitos, a 10,3%. Apenas 2,7% dos quartos possuem cinco leitos ou mais.” (BRASIL, 2017). Outro fator favorável se refere aos dados de áreas das edificações:

Em todas as instituições respondentes foram encontrados pátio/jardim/quintal. Espaços como refeitório, sala de TV ou vídeo, sala ecumênica ou capela e lavanderia são encontrados em 92,9% delas. Consultório médico e vestuário para os funcionários são observados em 71,4%, enquanto posto de enfermagem, enfermaria e horta/pomar em 57,1%. Em nenhuma instituição foi encontrada piscina (BRASIL, 2017).

Quanto à natureza jurídica das ILPIs em Sergipe o IPEA identificou os seguintes resultados:

A maior parte das instituições encontradas em Sergipe é filantrópica (85,7%), sendo que 64,3% são filantrópicas religiosas e 21,4%, leigas. Apenas 14,3% das instituições são públicas. Nesse estado não foi encontrada nenhuma instituição privada com fins lucrativos (gráfico 7). Das instituições que se declaram filantrópicas, 16,7% afirmaram não possuir o certificado de filantropia (BRASIL, 2008, p. 178).

Este cenário representa muito da evolução histórica dos cuidados e das políticas públicas voltadas ao idoso que citamos anteriormente. A ideia de caridade e

do desenvolvimento de práticas filantrópicas contribui para uma visão predominante de que o idoso institucionalizado é uma pessoa carente de recursos ou de amor, que acabaram o afastando do seio familiar.

Das 14 instituições respondentes (em 2008), 13 informaram ter alguma parceria ou convênio:

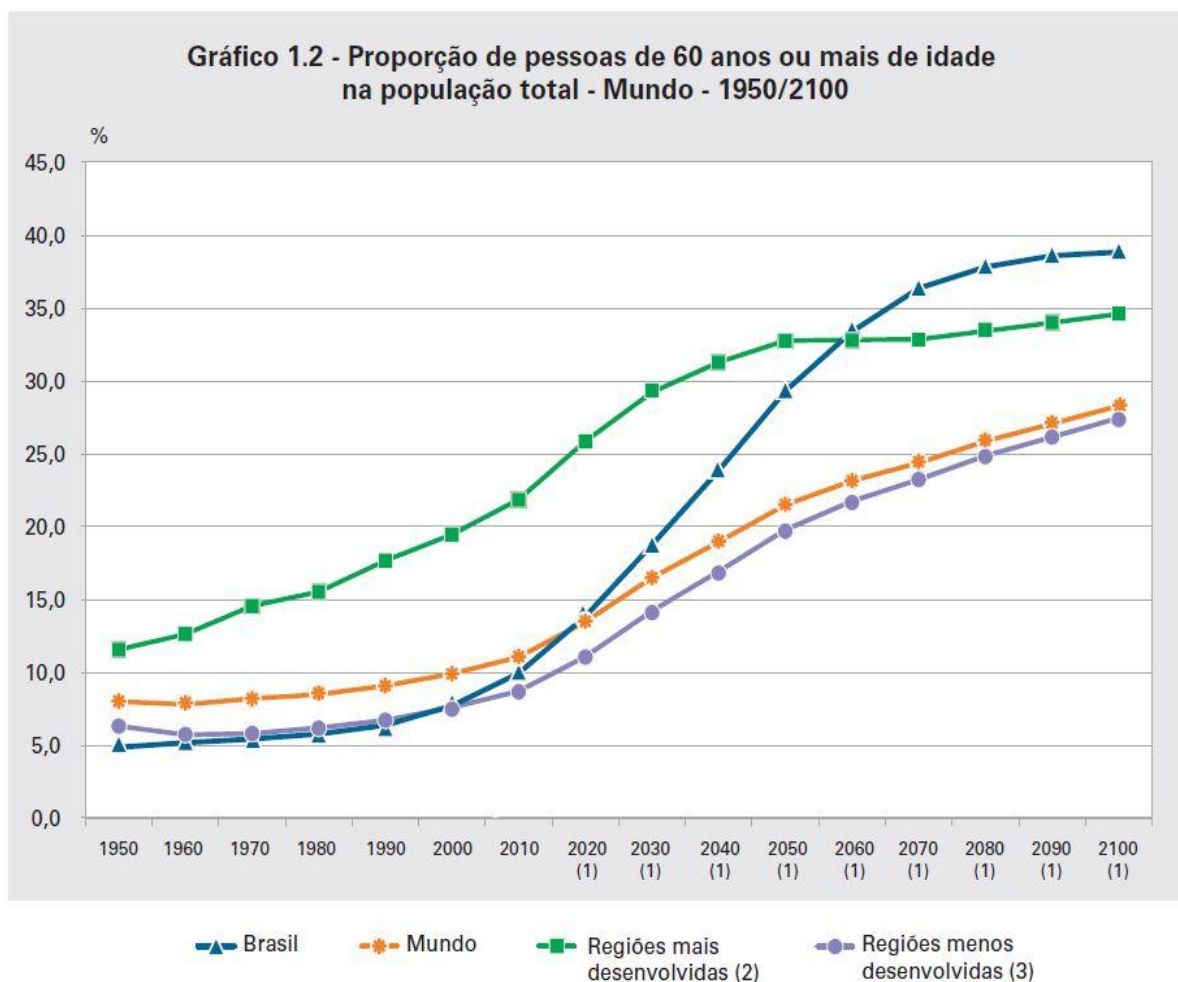
A maior parte dos convênios é feita com a prefeitura (61,5%), através de repasses financeiros e oferta de serviços de saúde, principalmente médico e dentário. Convênios com o governo federal e com o estadual foram declarados por 30,8% e 23,1%, respectivamente (BRASIL, 2008, p.179).

Atualmente, todas as instituições que responderam ao questionário alegaram não receber nenhuma contribuição financeira da União, Governo do Estado, e apenas duas são mantidas pelo governo municipal.

Em relação ao grau de escolaridade de proprietários e gestores verificou-se em 2008 que:

42,8% dos diretores/ presidentes/proprietários possuem ensino superior completo, aí incluídos os que declararam terem feito uma pós-graduação. Já a metade dos gerentes/administradores possui ensino médio completo e apenas 21,4% possuem ensino superior. Entre os proprietários, 7,1% têm apenas o ensino fundamental incompleto. A proporção comparável para os gerentes foi de 14,3%, ou seja, o dobro (BRASIL, 2008, p.181).

Acompanhando o desenvolvimento do cenário de crescimento da população idosa no Brasil, os órgãos de pesquisa chamam a atenção para o crescimento da população idosa do Brasil em ritmo superior ao do crescimento de países desenvolvidos como se observa no gráfico abaixo, citado na Síntese de Indicadores Sociais de 2016.



Fonte: Population indicators. In: World population prospects: the 2015 revision. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population//>>. Acesso em: nov. 2016.

(1) Dados projetados (variante média). (2) Compreende Europa, América do Norte, Austrália/Nova Zelândia e Japão.

(3) Compreende todas regiões da África, Ásia (exceto Japão), América Latina e Caribe mais Melanésia, Micronésia e Polinésia.

Figura 01

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais.

Em 2017, com o objetivo de atualizar parte dos dados referentes às ILPIs em Sergipe, e visando mapear as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores, foram visitadas 18 ILPI em todo estado.

Para obter as informações os gestores responderam a um questionário que buscou identificar os seguintes dados:

- 1- Principal Fonte de Recursos.
- 2- Quantidade percentual de idosos que recebem mais de 02 visitas por mês dos familiares.

- 3- Nível de contribuição do cumprimento de uma rotina de atividades
- 4- Existência de Idosos sem fonte de renda
- 5- Existência de Idosos que recebem a Prestação Judicial de Alimentos dos familiares.
- 6- Existência de Ações Judiciais (diferentes da internação e aposentadoria) em favor dos idosos que tenham sido movidas pela Defensoria, Ministério Público, ou Pela ILPI.
- 7- Qual a maior dificuldade enfrentada pelos gestores.

Todas as Instituições foram visitadas, sendo que apenas a ILPI do município de Propriá não respondeu ao questionário que foi aplicado nos meses de dezembro de 2017 e janeiro de 2018. Alguns dados deste município foram supridos com a consulta junto ao Ministério Público, que realiza periodicamente visitas a todas as Instituições.

Parte dos dados do questionário encontra-se descrita na tabela abaixo:

Municípios de Sergipe com ILPI	Font. de rec.	Dificuldades	criação	recebem 2 visitas/mes	idosos
Aquidabã (Casa de Rep. Padre Julio)	privado	Financeiro	2000	mais de 50%	16
Aracaju (Asilo Rio branco)	privado	Financeiro	1911	mais de 50%	25
Aracaju (Casa Nalde Barbosa)	privado	Familiar	2013	menos de 10%	7
Aracaju (Lar Dulce lar)	privado	Financeiro	2010	mais de 50%	2
Aracaju ( Solar da Vovo)	privado	Financeiro	2013	mais de 50%	9
Aracaju (Resid. Meu aconchego)	privado	Financeiro	2016	mais de 50%	15
Aracaju (SAME: Lar N.Senh. da Conceição)	privado	Financeiro	1949	mais de 50%	60
Boquim (Lar São Franc. de Assis)	privado	Financeiro	1982	mais de 50%	13
Estância (Asilo Santo Antônio)	privado	Financeiro	1907	mais de 50%	35
Itabaiana ( Lar Cidade de Deus)	privado	Financeiro	2003	mais de 50%	68

Lagarto( PIA U. dos Pobres S. Antônio	privado	Financeiro	1973	menos de 10%	40
N. S. Da Glória (Lar Sag. Cor. de Jesus)	privado	Financeiro	2017	menos de 50%	11
Propriá (Rec. do idos. P. Paes Mendonça)	privado	n/resp.	n/resp.	n/ resp.	25
Ribeirópolis ( A. de P. Idos. M. do Carmo)	privado	Financeiro	1987	menos de 10%	20
Ribeirópolis ( Lar Dona Conceição)	privado	Afeto Fam.	1998	mais de 50%	40
São Cristóvão (Lar Isaias Gil. Barreto)	privado	Financeiro	1984	Entre 10 e 30%	29
Simão Dias ( Lar São Francisco de Assis)	público	Afeto Fam.	1991	menos de 10%	18
Tobias Barreto ( Abrigo São Vicente)	privado	Financeiro	1981	mais de 50%	30

Tabela 01

Dados: Questionário e Dados do Ministério Público<sup>3</sup>.

Fonte: o autor.

Nos dados coletados na pesquisa realizada com os gestores das ILPIs em 2017-2018, observou-se o aumento do total de idosos residentes em ILPIs e de instituições em relação registrado na pesquisa do IPEA em 2008. Os números passaram de 378 para 463 idosos em 2018. Ampliaram-se também o número de 15 em 2008 para 18 ILPIs em 2018. Apesar desse aumento, o percentual de idosos atendidos em ILPIs em Sergipe diminuiu devido ao aumento da população como demonstraremos posteriormente.

Quanto ao dado que buscou mensurar o número de visitas dos familiares ,percebe-se que, em boa parte das instituições, os idosos recebem mais de duas visitas por mês de familiares. Algumas instituições ao estabelecer o contrato de prestação de cuidados ao idoso exige a visita periódica dos familiares. O Ministério Público Estadual, através do serviço de assistência social, também tem tido esta

<sup>3</sup> Os dados junto ao Ministério Público foram obtidos através de solicitação via ofício, que foram respondidos por e-mail. Os questionários foram aplicados aos gestores ou responsáveis pela unidade no momento da visita, priorizando a prestação pelo gestor.

preocupação exigindo que as entidades observem e promovam melhorias neste sentido.

Apenas o Lar São Francisco de Assis, no município de Simão Dias, e a Casa lar Nalde Barbosa, em Aracaju, são mantidos pelo poder público municipal, ambos apresentaram baixo percentual de visita dos familiares e apresentaram como maior dificuldade a ausência afetiva dos familiares. Os responsáveis pelo Lar São Francisco de Assis informaram que o prédio utilizado pela ILPI era uma escola antiga que foi adaptada para receber os idosos; as antigas salas de aula foram transformadas em leitos. A Prefeitura tem promovido esforços para manter as instalações em funcionamento e em breve a ILPI funcionará em outro prédio do Município.

Outra ILPI que apontou como maior dificuldade a “ausência afetiva dos familiares” foi o Lar Dona Conceição, localizado no município de Ribeirópolis. Esta ILPI é mantida pela fundação Pedro Paes Mendonça, e corresponde a uma das mais bem estruturadas ILPI do Estado de Sergipe. Os idosos que residem nesta ILPI não contribuem para a manutenção das instalações e nem com as despesas do Lar, e podem utilizar os recursos de aposentadoria, renda ou qualquer outro benefício sem a preocupação de contribuir com a ILPI.

Sampaio (2017) descreve a história da Fundação Pedro Paes Mendonça e de que como ela teria contribuído para a modificação do povoado Serra do Machado. Um olhar futurista que identificou há quase vinte anos, quando o Lar foi criado, a necessidade de oportunizar aos idosos o respeito que eles merecem. Além da estrutura física houve a preocupação em trazer profissionais especializados para trabalhar com os idosos, como descrito abaixo:

Quem e como se vai administrar um abrigo de idosos, num lugar onde a grande maioria dos moradores é formada por homens do campo e humildes donas de casa? Onde grande parte dos habitantes mais sonha com uma vaga nas suas instalações do que imagina dirigi-las? Nasceu dessa necessidade uma proveitosa parceria com a Igreja Católica, que foi buscar em São Paulo a comunidade religiosa das Irmãs Hospitaleiras do Coração de Jesus, uma congregação de freiras fundada no século passado na Espanha, cujo trabalho, espalhado pelo mundo, esteve sempre ligado a grupos carentes e pessoas necessitadas. Atuando no Brasil desde 1963, algumas dessas freiras traziam consigo experiências marcantes, como prestar socorro às vítimas das guerras civis e de independência na África, nas antigas colônias de Angola e Moçambique (SAMPAIO, 2017, p.23).

A estrutura física, a presença de profissionais qualificados e um projeto de respeito e dignidade ao idoso apontam para o “Lar Dona conceição” como um excelente exemplo de garantia dos direitos fundamentais em ILPI no estado de Sergipe.

Em resposta aos questionários<sup>4</sup>, todas as outras ILPI apontaram os recursos financeiros como a maior dificuldade enfrentada pelos gestores em uma ILPI. Ao comentarem a resposta, todos entendiam que os recursos financeiros ajudariam a minimizar ou solucionar a maior parte dos problemas.

Piorando o cenário apontado pelo IPEA em 2008, os gestores das ILPIs de Sergipe em 2018, que responderam ao questionário, apontaram os recursos privados como a principal fonte de manutenção das ILPIs. Afirmaram também não estarem recebendo nenhum auxílio financeiro do Governo Federal, Estadual ou Municipal.

Em alguns casos, a única ajuda das Prefeituras consistia em disponibilizar um profissional para prestar serviços na área de saúde ou assistência social na ILPI.

A Grande maioria das Instituições informou passar por grandes dificuldades financeiras, a principal fonte de recurso para a manutenção das ILPIs consiste no dinheiro oriundo do contrato entre a instituição e o Idoso. A maior parte destes contratos refere-se ao valor das aposentadorias, que muitas vezes não ultrapassa o salário mínimo, e ao Benefício da Prestação Continuada, também neste valor.

Foram relatados muitos casos em que o idoso adquire empréstimos junto aos bancos e que o valor recebido passa a ser ainda menor. As despesas com fraudas geriátricas e medicamentos, por vezes, extrapolam o orçamento das ILPIs.

Outro relato que merece destaque é o fato de os gestores terem de optar por comprarem um medicamento, fraude e arcarem com outra despesa específica de algum idoso ou descumprirem a previsão do Art. 35, §2º do Estatuto do idoso que define:

Art. 35. Todas as entidades de longa permanência, ou casa-lar, são obrigadas a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada.

---

<sup>4</sup> As ILPI de Propriá não responderam ao questionário.



§ 2º O Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista no § 1º, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso. (BRASIL, 2018).

Nos casos em que o idoso não possui família para socorrê-lo em uma situação de gastos fora da previsão, o gestor da ILPI passa a ser a única alternativa para a solução do problema.

O Ministério Público de Sergipe tem realizado visitas a todas as ILPIs de Sergipe, tem observado de perto boa parte das dificuldades financeiras enfrentadas pelas ILPIs, e tem apoiado muitas instituições no sentido de garantir a muitos idosos o direito à aposentadoria e ao Benefício da Prestação Continuada.

A pesquisa contabilizou, através do questionário, a existência de cinco (05) idosos atendidos e que não possuem nenhuma renda no Lar São Francisco de Assis, que é mantido pela Prefeitura. Dois (02) idosos na outra ILPI, A Associação de Proteção ao Idoso Maria do Carmo, do município de Ribeirópolis, e um (01) idoso sem nenhuma fonte de renda no município de Lagarto, na ILPI PIA União dos Pobres Santo Antônio.

A diferenciação, entre o critério cronológico que define a condição de idoso aos 60 anos e a definição do Benefício da Prestação Continuada apenas aos idosos com 65 anos, cria dificuldades para administração das ILPIs, principalmente diante do cenário de dificuldades financeiras enfrentado por elas. O artigo primeiro do estatuto define: “Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”. (BRASIL, 2018). Enquanto que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), através da regulamentação do Decreto 6.214 de 2007 estabelece condições diferenciadas para a prestação do benefício, como pode ser visto no próprio Estatuto do Idoso:

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (BRASIL, 2018).

Outro ponto pesquisado, referente às condições financeiras do idoso e que poderia representar um ganho de autonomia dos residentes nas ILPIs, seria a existência de idosos beneficiados pela prestação de alimentos pelos familiares, conforme previsão do Estatuto:

Art. 11. Os alimentos serão prestados ao idoso na forma da lei civil.

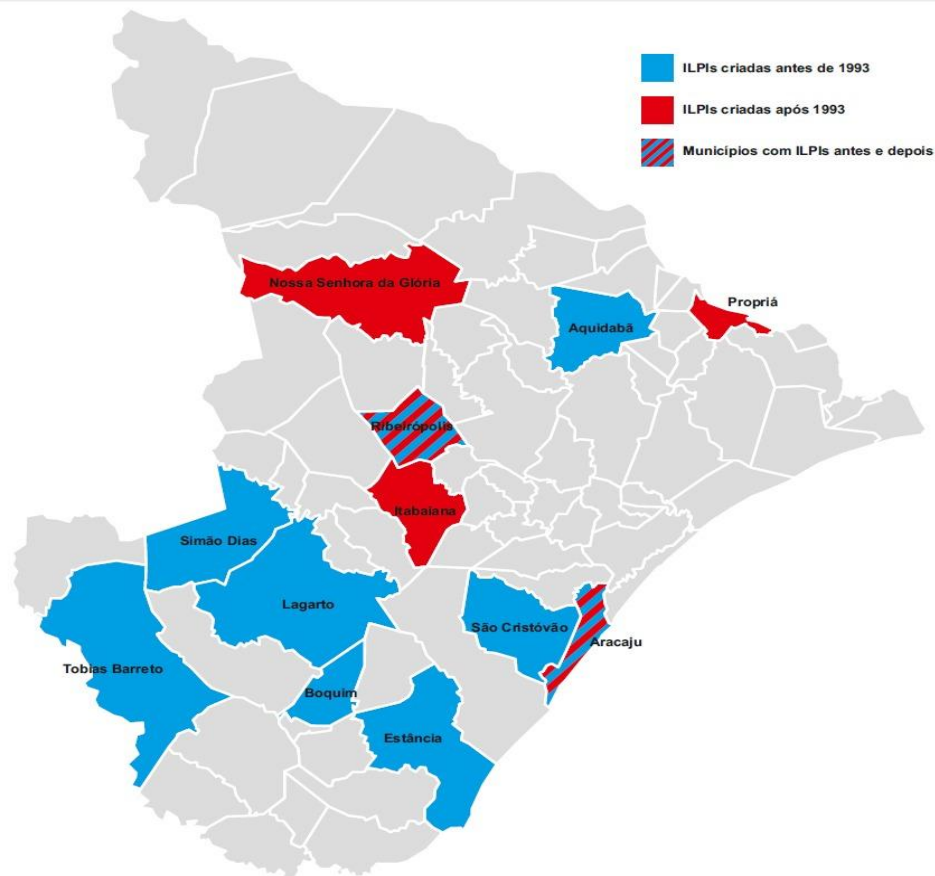
Art. 12. A obrigação alimentar é solidária, podendo o idoso optar entre os prestadores.

Art. 13. As transações relativas a alimentos poderão ser celebradas perante o Promotor de Justiça ou Defensor Público, que as referendará, e passarão a ter efeito de título executivo extrajudicial nos termos da lei processual civil (BRASIL, 2018).

A natureza solidária da obrigação de prestar alimentos, diferentes dos outros casos na lei civil, aparece como tentativa de facilitar a prestação de alimentos ao idoso pelo membro da família que tenha melhores condições. Outra tentativa de facilitar a prestação foi incluída pela lei federal 11.737 de 2008 que alterou o texto legislativo, estendendo ao Defensor Público a autoridade de referendar as transações de prestação de alimentos.

Apesar dos esforços da legislação, a pesquisa não identificou nas ILPIs de Sergipe nenhum idoso que receba a prestação de alimentos pelos familiares. Embora se tenha conhecimento de idosos com gastos acima de sua própria renda, este recurso judicial, de acionar a família para a complementação da renda, não foi utilizado.

Em relação à data de criação, o gráfico abaixo representa os municípios com instituições criadas antes da criação da Política Nacional do Idoso, em 1993, e os municípios que criaram ILPIs depois dessa data.



	Aquidabã	x
	Aracaju (SAME - Lar Nossa Senhora da Conceição)	1949
	Boquim (Lar São Franc. de Assis)	1982
	Estância (Asilo Santo Antônio)	1907
	Itabaiana (Lar Cidade de Deus)	2003
	Lagarto (PIA União dos Pobres Santo Antônio)	1973
	Nossa Senhora da Glória (Lar Sagrado Coração de Jesus)	2017*
	Propriá (Rec. do Id. Paes Mendonça)	x
	Ribeirópolis (Ass. de P. Id. M. do Carmo)	1987
	São Cristóvão (Lar Isaías Gil. Barreto)	1984
	Simão Dias (Lar São Francisco de Assis)	1991
	Tobias Barreto (Abrigo São Vicente)	1981

\* A Instituição existia em data anterior, e teve sua sede modificada em 2017.

Figura 02: ILPIs criadas antes e depois da criação da Política Nacional do Idoso

Fonte: o autor.

A data de criação das instituições alerta para a constatação do contexto em que tais instituições foram criadas, o marco institucional escolhido serve como referência para demonstração de que as diretrizes legislativas de cuidados e garantias do direito não fizeram parte do projeto de muitas destas instituições, muitas delas foram criadas por conta de inexistência de políticas públicas de cuidado e ainda hoje representam a única alternativa de acolhimento ao idoso, sendo obrigadas a promoverem adaptações de suas instalações e de sua rotina para atenderem aos requisitos legais.

Apesar do crescimento do número de ILPIs, o aumento da população de idosos e o pequeno número de ILPIs criadas tende a aumentar a demanda por estes serviços, em especial no nordeste, este cenário já foi advertido pela pesquisa do IPEA em 2008.

Muitas das ILPIs não possuem sítio eletrônico disponibilizando as informações da instituição, na maior parte delas a história da instituição ainda não foi escrita, muitas não possuem telefone de contato divulgado e algumas não possuem telefone fixo, sendo necessário identificar o telefone pessoal do gestor para obter informações.

Para identificar o percentual de idosos residentes em ILPI, após 10 anos do relatório do IPEA, a pesquisa de campo aproveitou os dados da síntese de indicadores de 2016 e da projeção da população para o ano de 2018 (BRASIL, 2018), calculando a população idosa com base na média do percentual de idosos previstos para Sergipe.

# Sergipe

População total, homens e mulheres 2000-2030

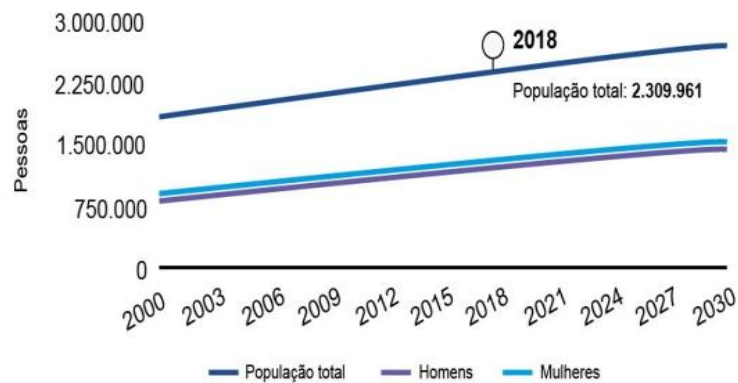


Figura 03: População Total de Sergipe 2.309.961

Fonte: IBGE 2018.

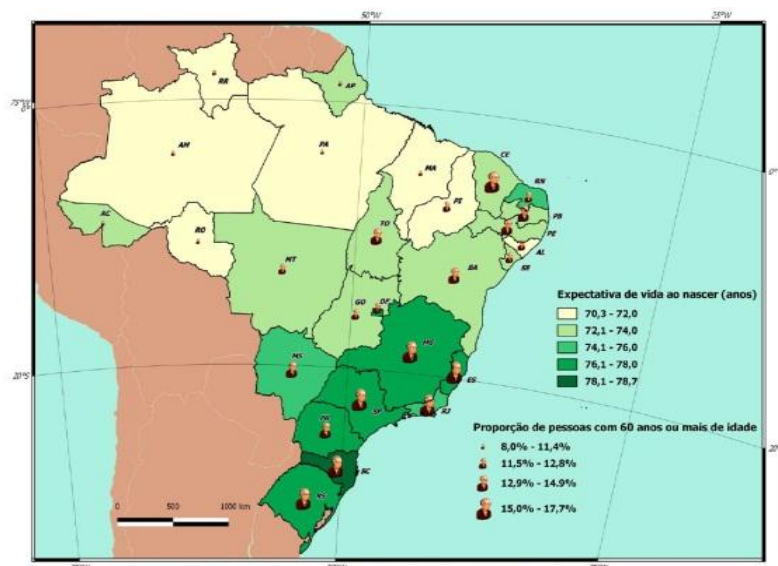


Figura 04: Média percentual de idosos em SE: 12,15%

Fonte: BRASIL, SIS 2016.

A partir desses dados é possível projetar o percentual de idosos, de acordo com o gráfico abaixo:

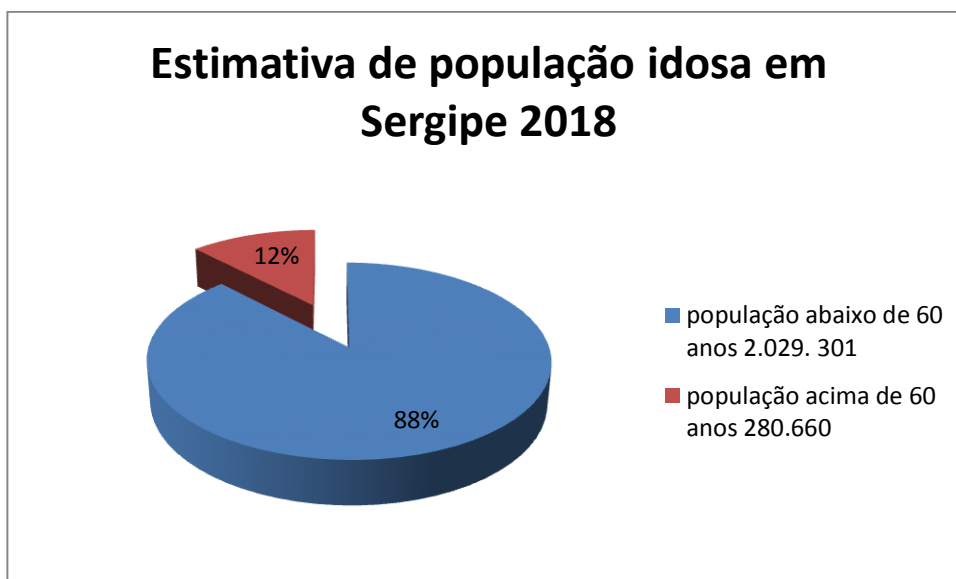


Figura 05

Dados: Projeção da População do IBGE (2018), SIS 2016

Fonte: o autor.

Como afirmamos anteriormente, apesar do aumento de idosos atendidos em ILPIs, de 378 para 463, isso não representou uma ampliação percentual do número de idosos atendidos, muito pelo contrário, houve diminuição do percentual de idosos residentes em ILPI, de 0,3% em 2008 (IPEA, 2008) para um percentual projetado de 0,16% em 2018, como se verifica no gráfico abaixo:

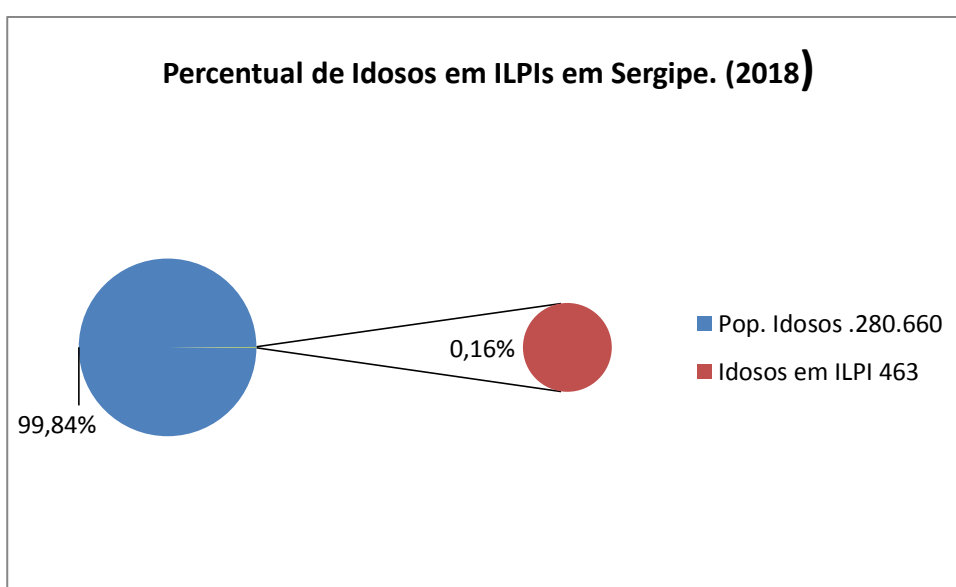


Figura 06

Dados: Projeção da População IBGE (2018), Percentual de idosos indicado na SIS (2016), Pesquisa com gestores das ILPIs de Sergipe.

Fonte: o autor.

Embora seja necessário compreender o contexto de caridade em que muitas ILPIs foram criadas, em especial as que surgiram antes da política Nacional e do Estatuto do Idoso, são necessários esforços para promover o que a sociedade e a lei definem atualmente como sendo as mínimas condições de humanidade para os idosos atendidos. E ao reconhecer o Estado como uma das principais fontes de mudança cultural é possível perceber como os dispositivos legais e a teoria dos direitos fundamentais podem contribuir para a promoção dos direitos do idoso.

Silva (2012) destaca a importância de modificação da concepção de caridade para a cultura do dever jurídico da solidariedade em relação aos cuidados com os idosos, como aparece na transcrição: “Assim, os direitos devem ser impregnados do respeito à diferença que reforça a lógica da dignidade humana, e não sacralizada com a aura da caridade e do assistencialismo que diminui a dimensão da cidadania” (SILVA, 2012, p.198).

Em relação aos Direitos Fundamentais, estabelecidos no Título II do Estatuto do idoso destaca-se o capítulo I que considera o direito à vida um direito personalíssimo e sua proteção um direito social, trazendo no artigo segundo o direito à saúde como forma de preservação do direito à vida. No capítulo II o direito à liberdade descrita nos termos abaixo, encontra limitações legais como veremos a seguir:

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os seguintes aspectos:

**I – faculdade de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;**

II – opinião e expressão;

III – crença e culto religioso;

IV – prática de esportes e de diversões;

V – participação na vida familiar e comunitária;

VI – participação na vida política, na forma da lei;

VII – faculdade de buscar refúgio, auxílio e orientação (BRASIL, 2003), **grifo nosso**.

A norma que regulamenta a Política Nacional do Idoso apresenta as restrições em relação à modalidade de internamento asilar, como visto anteriormente no decreto 1948/96, não incluindo a possibilidade de regime semiaberto.

Art. 3º Entende-se por modalidade asilar o atendimento, em regime de internato, ao idoso sem vínculo familiar ou sem condições de prover à própria subsistência de modo a satisfazer as suas necessidades de moradia, alimentação, saúde e convivência social.

Parágrafo único. A assistência na modalidade asilar ocorre no caso da inexistência do grupo familiar, abandono, carência de recursos financeiros próprios ou da própria família (BRASIL, 1996).

Como já fora dito anteriormente, no parágrafo único, a regulamentação se remete às condições financeiras e à inexistência de grupo familiar sem mencionar a avaliação da capacidade civil do idoso. Muitas ILPIs mantem idosos que vivem em tempo integral, e que apresentam problemas mentais, sendo necessária uma fiscalização constante no sentido de impedir a saída do idoso incapaz.

Por outro lado a restrição ao direito de liberdade pode ser baseada na avaliação institucional da capacidade de ir e vir do idoso, e não no critério legal de constatação de incapacidade. É possível imaginar que um idoso com problemas de alcoolismo possa ter suas saídas limitadas pela administração, em modalidade semelhante ao atendimento asilar, com objetivo de promover proteção à vida do idoso.

Em relação ao direito à saúde, previsto no Art. 15 do Estatuto é importante esclarecer as previsões abaixo:

Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por meio de:

- I – cadastramento da população idosa em base territorial;
- II – atendimento geriátrico e gerontológico em



ambulatorios; III – unidades geriátricas de referência, com pessoal especializado nas áreas de geriatria e gerontologia social; **IV – atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para idosos abrigados e acolhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural;** V – reabilitação orientada pela geriatria e gerontologia, para redução das seqüelas decorrentes do agravo da saúde.

§ 2º Incumbe ao Poder Público fornecer aos idosos, gratuitamente, medicamentos, especialmente os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.

§ 3º É vedada a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade.

§ 4º Os idosos portadores de deficiência ou com limitação incapacitante terão atendimento especializado, nos termos da lei.

§ 5º É vedado exigir o comparecimento do idoso enfermo perante os órgãos públicos, hipótese na qual será admitido o seguinte procedimento: I - quando de interesse do poder público, o agente promoverá o contato necessário com o idoso em sua residência; ou II - quando de interesse do próprio idoso, este se fará representar por procurador legalmente constituído.

§ 6º É assegurado ao idoso enfermo o atendimento domiciliar pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, pelo serviço público de saúde ou pelo serviço privado de saúde, contratado ou conveniado, que integre o Sistema Único de Saúde - SUS, para expedição do laudo de saúde necessário ao exercício de seus direitos sociais e de isenção tributária.

§ 7º Em todo atendimento de saúde, os maiores de oitenta anos terão preferência especial sobre os demais idosos, exceto em caso de emergência (BRASIL, 2003).

É possível perceber que a proteção ao idoso é remetida aos serviços gerais de saúde e assistência social do país. A possibilidade de atendimento de saúde pública aos idosos das ILPIs de Sergipe encontram as mesmas dificuldades enfrentadas pelos mais necessitados. A maioria das ILPIs alegou dificuldades financeiras para compra de medicamentos específicos e que não são distribuídos pelo SUS, dificuldades de transporte para realização de exames de idosos acamados e todas as dificuldades que se remetem ao serviço público de saúde.

Em relação às dificuldades de cadastramento do idoso perante o INSS, os números demonstraram que com o auxílio do Ministério Público Estadual, a maioria das ILPIs tem conseguido superar as exigências normativas para comprovação do direito à seguridade. Os casos de idosos em ILPI, sem o direito à seguridade, se

referem à limitação da legislação que não concede o benefício ao idoso com menos de 65 anos.

Os direitos fundamentais relativos ao capítulo V e VI previstos no Estatuto sofrem as restrições naturais das dificuldades em se trazer de forma contínua, uma variedade de oportunidades de educação, cultura, esporte e Lazer às ILPIs. Os administradores das ILPIs têm buscado alternativas para promover tais atividades. As poucas Instituições que não alegaram dificuldades financeiras conseguem manter uma rotina de atividades de fisioterapia, atividades recreativas em grupo, possibilidade de participação em cursos profissionalizantes dentre outros direitos.

Os direitos previstos nos capítulos VII e VIII, relativos à previdência e assistência social representam o sustentáculo da manutenção da maior parte das ILPIs, como já abordado, a própria limitação de 70% do comprometimento da renda do idoso em relação ao contrato de prestação de serviços pelas ILPIs, muitas vezes é desconsiderado por representar a única alternativa para compra de medicamentos e outras despesas específicas do idoso.

Em relação ao Direito Fundamental de Habitação, prevista no Cap. IX, do Título II, cabe destacar:

Art. 37. O idoso tem direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.

**§ 1º A assistência integral na modalidade de entidade de longa permanência será prestada quando verificada inexistência de grupo familiar, casa-lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família.**

§ 2º Toda instituição dedicada ao atendimento ao idoso fica obrigada a manter identificação externa visível, sob pena de interdição, além de atender toda a legislação pertinente.

§ 3º As instituições que abrigarem idosos são obrigadas a manter padrões de habitação compatíveis com as necessidades deles, bem como provê-los com alimentação regular e higiene indispensáveis às normas sanitárias e com estas condizentes, sob as penas da lei (BRASIL, 2003), **grifo nosso**.

A falta de um número de instituições na modalidade casa-lar e do próprio número de ILPIs em Sergipe, tem causado mudanças das características da finalidade de muitas instituições. Idosos que permanecem muito tempo em uma casa-lar acabam desenvolvendo vínculos de afetividade e não desejando sair da

instituição. Da mesma forma, as ILPIs acabam abrigando idosos em regime integral e em regime semiaberto. E talvez esta possibilidade seja extremamente saudável à preservação da autonomia do idoso.

Em relação às condições das instalações físicas as ILPIs têm apresentado dificuldades em oferecer instalações confortáveis ao idoso devido às dificuldades financeiras, mas tem apresentado melhorias na questão da acessibilidade como afirmamos anteriormente.

Em síntese, é possível afirmar que a própria definição legal das condições de acolhimento do idoso em ILPIs (vulnerabilidade de cuidado familiar, vulnerabilidade, econômica), o pequeno número de instituições criadas e mantidas pelo poder público, associados às questões da senescência, da senilidade e da perda de autonomia do idoso, são problemas que tendem a colocar o idoso em uma posição crítica de vulnerabilidades.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do direito no Brasil aponta grandes avanços legislativos referentes ao sistema de proteção ao idoso. O aumento populacional e uma crescente demanda por serviços de saúde e assistência social deu origem aos asilos, que com o aperfeiçoamento das políticas sociais passaram a cuidar especificamente de idosos, com uma nova denominação de Instituições de Longa Permanência para Idosos.

Apesar dos avanços normativos, o olhar sobre as Instituições de Longa Permanência de Sergipe, apontou uma série de fragilidades e divergências na legislação Constitucional e Infraconstitucional de proteção ao idoso. Assim a Teoria dos Direitos Fundamentais foi apresentada como instrumento capaz de corrigir ou minimizar as divergências legais do legislador, que ao tentar proteger, incluiu dispositivos que diminuíram a autonomia do idoso como cidadão.

Para compreender em que medida os Direitos Fundamentais, previstos na Constituição Federal, e constantes no Estatuto do idoso, estariam sendo observados pelas ILPIs de Sergipe tornou-se necessário conhecer as principais diretrizes legais e administrativas que compõem os serviços de Saúde, Assistência Social e Previdenciário. Ao inserir a proteção do idoso em todos os sistemas, o Estado aponta para uma estrutura legal que prevê o direito do idoso como prioridade, no entanto, as previsões ainda não se materializam em ações específicas de fomento e manutenção de ILPIs em Sergipe.

Apesar do crescimento do número de ILPIs nos últimos 10 anos em Sergipe, a existência de apenas duas instituições mantidas pelo poder público municipal reflete a transferência da responsabilidade das políticas públicas de cuidado aos idosos à família e à sociedade.

A maioria das ILPIs foi criada e é mantida através de atividades filantrópicas de empresas, da igreja católica, da doação de pessoas anônimas e dos recursos da Aposentadoria ou do Benefício da Prestação Continuada dos Idosos. Infelizmente a cultura patrimonialista identificada no período colonial permanece enraizada na sociedade, e pode ser percebida na ausência de políticas públicas específicas para a construção e manutenção das ILPIs em Sergipe.

Em relação à perda de autonomia, seja por questões relativas à senescência ou a senilidade, foi possível perceber que uma série de dispositivos legais pode contribuir com mais essa dificuldade enfrentada pelo idoso. A imposição de um *status* legal de incapacidade para permanência em cargos públicos, de restrição ao regime de divisão de separação de bens no casamento e a própria definição legal de apontar a condição de institucionalizado em ILPI como a última alternativa de cuidado, retrata este cenário.

Embora haja divergências sobre a inclusão das ILPIs como instituições totais, o reconhecimento de que a vida dos internos, em especial dos que vivem em regime fechado, limita a participação do idoso em outros grupos sociais é outro fator que compromete a autonomia dos idosos.

Diante do olhar apresentado, o idoso que reside em ILPI no Estado de Sergipe, tende a representar um recorte de extrema vulnerabilidade diante da população geral de idosos. Uma série de sobreposições de vulnerabilidades ligadas à família, ao poder público e ao indivíduo são potencializadas nestas instituições que merecem atenção especial por parte do estado e da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALCÂNTARA, Adriana de Oliveira. **Velhos Institucionalizados e Família**: entre abafos e desabafos. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

ALMEIDA, Loa Karen Pereira dos Santos. Abandono afetivo inverso e sua responsabilidade civil e criminal. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, nº 5088. 6 jun. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58218>>. Acesso em: 9 de agosto de 2017.

ARISTÓTELES. **A política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ÁVILA, Flavia de. **Direito e Direitos Humanos**: Abordagem Histórico-Filosófica e Conceitual. 1 ed. Curitiba: Appris, 2014.

BARCELOS, Andreza Tonini. **A efetividade dos Direitos Fundamentais do Idoso**: Uma Análise de Caso no Município de Vitória-ES. Dissertação de Mestrado em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <[www.estacio.br/mestrado/direito/dissertacao/trabalhos/ANDREZA\\_TONINI.pdf](http://www.estacio.br/mestrado/direito/dissertacao/trabalhos/ANDREZA_TONINI.pdf)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1970.

BERCHOLC, Jorge et al. **El Estado y la Emergência Permanente**. Buenos Aires: Lajouane, 2007.

BERZINS, Marília A. V. da Silva; SILVA, Nadir Aparecida M. E. **O Enfoque do Serviço Social**. In: DOMINGUES, Maria Accioly; LEMOS, Naira Dutra (Coord.). **Gerontologia**: os desafios nos diversos cenários da atenção. Barueri, SP: Manole, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um Direito constitucional de luta e resistência. Por Uma nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.

BORN, T; BOECHAT, NS. **A Qualidade dos cuidados ao idoso institucionalizado**. Tratado de Geriatria e Gerontologia. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2002.

BRAGA, Pérola Melissa Vianna Braga. **Curso de Direito do Idoso**. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto Federal 1948/1996**. Regulamenta a Política Nacional do Idoso.

BRASIL. **Estatuto do Idoso**. Lei Federal 10.741. 1º de outubro de 2003.

BRASIL, **IBGE (2018)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

BRASIL, **IPEA (2008)**. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Pessoa idosa e Previdência Social**: demografia, mercado de trabalho e proteção social. Brasília: Secretaria de Previdência, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Síntese de Indicadores Sociais**: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

BRASIL. **Política Nacional do Idoso (1994)**. Lei 8.842, 4 de janeiro de 1994.

BRASIL. **Resolução RDC 283 (ANVISA)**, de 23 de setembro de 2005.

BRASIL, **SBGG-SP (2003)**, Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia-SP.

BRASIL, **SIS (2016)**, Síntese de Indicadores Sociais.

CABRERA, C. C. **Direitos da criança, do adolescente e do idoso**: Doutrina e Legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAMARANO, Ana Amélia. Instituições de Longa Permanência e outras modalidades de arranjos domiciliares para idosos. In: NERI, Anita, L. (Org.). **Idosos no Brasil, vivências, desafios e expectativas na terceira idade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

\_\_\_\_\_; KANSO, Solange. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. Notas de pesquisa. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. Vol.27. nº 1. São Paulo. Jan/junho de 2007.

\_\_\_\_\_; PASIANTO, Maria Tereza. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os Novos Idosos Brasileiros**: Muito Além dos 60. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?>> Acesso em: 13 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_; KANSO, Solange; MELLO, Juliana Leitão e. Quão além dos 60 poderão viver os idosos brasileiros? In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os Novos Idosos Brasileiros**: Muito Além dos 60. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CICERO, Marco Túlio. **Saber Envelhecer e a Amizade**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2001.

DEBERT, Guita Grin. **A Reinvenção da Velhice**: Socialização e Processos de Reprivatização do Envelhecimento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 1999.

DINIZ, Fernanda Paula. **Direito dos Idosos na Perspectiva Civil Constitucional**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011. 196 p.

FARFEL, José Marcelo. **Fatores relacionados à senescência e à senilidade cerebral em indivíduos muito idosos**: um estudo de correlação clínico patológicas. Tese (doutorado). Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

FERREYRA, Raul Gustavo. Análisis de la necesidad de un nuevo momento constituyente para el Estado argentino. In: BERCHOLC, Jorge et al. **El Estado y la emergência permanente**. Buenos Aires: Lajouane, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalheite. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 288p.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. Por uma genealogia do poder. Organização e tradução de Roberto Machado. 13a ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998. 174p.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GIÁCOMO, Michael Almeida Di. A PEC 287/16 e a lesão a direitos fundamentais da pessoa com deficiência e ao idoso. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22 nº 5049, 28 de abril de 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57285>>. Acesso em: 9 de ago. 2017.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. 4. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1992.

LOPES, Guiomar Silva. Envelhecimento e interdisciplinaridade: uma prática em construção. In: TRENCH, Belkins; ROSA, Tereza Etsuko da Costa (Org). **Nós e o Outro**: Envelhecimento, reflexões, práticas e pesquisa. São Paulo: Instituto de Saúde, 2011.

OTTONNI, Máximo Alessandro Mendes. **A Trajetória das Políticas Públicas de Amparo ao Idoso no Brasil**. Dissertação de Mestrado da Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes-UNIMONTES. Montes Claros-MG. 2012. Disponível em: <[www.ppgds.unimontes.br/index.php/component/edocman](http://www.ppgds.unimontes.br/index.php/component/edocman)>. Acesso em: 20 de dez de 2017.

PESSÔA, Elisângela Maia. **Assistência Social ao Idoso enquanto Direito de Proteção Social em Municípios do Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. Faculdade de Serviço Social do Programa de Pós-Graduação da PUC-RS. Porto Alegre. 2010. Disponível em:



<<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5129/1/000422454-Texto%2BCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 05 de jan. de 2018.

PRODANOVI, Cleber; FREITAS, Ernani. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROZENDO, Adriano da Silva; JUSTO, José Sterza. Sentidos e Espaços da Velhice na legislação Brasileira. In: TRENCH, Belkins; ROSA, Tereza Etsuko da Costa Rosa (Org.). **Nós e o Outro: Envelhecimento, reflexões, práticas e pesquisa**. São Paulo: Instituto de Saúde, 2011.

SAMPAIO, Ivanildo. **A Serra e o Sonho: Uma Breve história da Fundação Pedro Paes Medonça**. Recife: Facform, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, Aline Huber. **Idosos de ILPIs: Análise da Capacidade Funcional e Aptidão Funcional**. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano da Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. 2009. Disponível em: <[www.cefid.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/791/aline\\_huber\\_da\\_silva.pdf](http://www.cefid.udesc.br/arquivos/id_submenu/791/aline_huber_da_silva.pdf)>. Acesso em: 10 de dez de 2017.

SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos Silva. **Direito do Idoso: Tutela Jurídica Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2012.

SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. **Relações Entre as Alterações Históricas na Dinâmica demográfica Brasileira e os Impactos Decorrentes do Processo de Envelhecimento da População**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2016. 119p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?>>. Acesso em: 12 de jan. de 2018.

YOSHITOME, Aparecida Yoshie. O enfoque da enfermagem. In: DOMINGUES, Marisa Accioly; LEMOS, Naira Dutra (Coord.). **Gerontologia**. Os desafios nos diversos cenários da atenção. Barueri: Manole, 2010.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3.ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2001.

## APÊNDICE

**Trabalho de Conclusão de curso de Douglas Farias de Moraes, aluno de Direito bacharelado da UFS sobre as Instituições de Longa Permanência de Sergipe**

### Questionário

**Instituição:**

**Município:**

**Número de idosos atendidos:**

1.0 Qual a principal fonte de recursos da ILPI?

(     ) Governo Federal (     ) Governo Estadual (     ) Município (     ) Doações (     ) recursos privados.

2.0 Quantos idosos recebem mais de duas visitas por mês dos familiares?

(     ) Mais de 50% dos idosos (     ) Em torno de 30% (     ) Entre 10 e 30% (     ) Menos de 10%

3.0 A definição e o cumprimento de uma rotina diária de horário das refeições, horários de banho e de atividades de lazer são necessárias para manter a organização das instalações físicas?

(     ) Contribuem muito (     ) contribuem Pouco (     ) Não tem contribuído muito.

4.0 Existem idosos da instituição sem nenhuma fonte de renda (aposentadoria ou benefício da prestação continuada ou outros) e que não são amparados pelos familiares?

(     ) sim . Quantos? \_\_\_\_\_ (     ) não existe (     ) não sabe informar

5.0 Existem idosos que recebem a prestação de alimentos dos familiares judicialmente?

(    ) Sim. Quantos \_\_\_\_ (    ) Não existe    (    ) não sabe informar

6.0- Existem quantas ações judiciais promovidas pela Defensoria pública, Ministério Público, ou pela própria ILPI em favor de algum dos idosos institucionalizados?

(    ) Sim. Quantas \_\_\_\_ (    ) não existe    (    ) não sabe informar.

7.0 Qual a maior dificuldade enfrentada pelos gestores de uma ILPI?

(    ) Recursos financeiros    (    ) os cuidados com os idosos    (    ) a ausência afetiva de familiares

(    ) licenciamento junto aos órgãos de Fiscalização.

(    ) Outros \_\_\_\_\_

8.0 Qual a natureza jurídica da ILPI.

(    ) pública municipal    (    ) pública estadual    (    ) privada    (    ) filantrópica.

Telefone: \_\_\_\_\_

e-mail: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.

Gestor ou Responsável.